

L'Organisation de la Cour permanente DE Justice Internationale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Sciences politiques et économiques

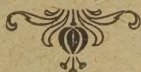
Présentée et soutenue le 7 Juin 1921 à 3 heures 1/2

PAR

Jean MORELLET

Président : M. LARNAUDE, Professeur

Suffragants { *MM. LESEUR, Professeur*
GIDEL, Agrégé



PARIS.

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1921

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses,
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

87305

L'Organisation de la Cour permanente DE Justice Internationale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Sciences politiques et économiques

Présentée et soutenue le 7 Juin 1921 à 3 heures 1/2



PAR

Jean MORELLET

Président : M. LARNAUDE, Professeur
Suffragants { *MM. LESEUR, Professeur*
GIDEL, Agrégé



PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1921

AVANT-PROPOS

Au lendemain de la guerre qui a fauché des millions d'existences et ruiné pour longtemps le patrimoine accumulé par le travail des Nations, c'est un devoir impérieux que d'interroger l'avenir et de chercher des remèdes propres à éviter le retour d'un si grand fléau. Cette préoccupation qu'ont rendue plus vive les horreurs du dernier conflit, n'est pas nouvelle.

Depuis longtemps des efforts ont été faits pour éviter les conflits armés; si leur efficacité immédiate a paru souvent en défaut, ils ont amorcé, à n'en pas douter, une évolution profonde et durable qui chaque jour s'accroît davantage et dont la création d'une Cour de justice internationale, qui s'accomplit à l'heure actuelle sous nos yeux, constitue une manifestation éclatante. Loin de nous la pensée que la nouvelle institution réalise la panacée qui délivrera le monde de la violence; mais nous voulons voir en elle l'instrument par lequel le droit des gens, si confus encore et si rudimentaire, se précisera et prendra enfin la forme d'un droit positif et complet. L'avenir dira si notre espérance est justifiée.

Nous avons limité notre étude aux seuls problèmes de l'organisation de la Cour permanente de justice internationale. Les questions de procédure et de compétence ne seront pas

examinées ; les premières ne sont guère suggestives et comportent peu de nouveautés ; quant aux secondes elles sont fort intéressantes, sans doute, mais leur évolution n'est pas encore dessinée et elles se prêtent plus à des considérations politiques qu'à des considérations juridiques. Sans négliger les discussions théoriques, nous nous attacherons à commenter les textes qui ont donné, aux problèmes de l'organisation de la Cour, des solutions qui semblent pour la plupart, sinon définitives, du moins durables.

INTRODUCTION

I

Les conflits internationaux reçoivent des solutions pacifiques ou violentes : des secondes nous ne parlerons pas ici ; les premières peuvent se ramener, d'une manière générale, aux formes suivantes : négociations diplomatiques directes, bons offices, médiation, arbitrage ; la création d'une Cour de justice internationale permettra d'ajouter à cette liste la solution judiciaire, qui constitue en quelque sorte une forme perfectionnée de l'arbitrage.

Les négociations diplomatiques directes sont le procédé le plus fréquemment employé dans la vie internationale. Cependant elles s'avèrent nettement insuffisantes lorsqu'il s'agit de résoudre un conflit d'une certaine gravité, et, dans ce cas, l'utilité d'une intervention extérieure apparaît ; cette intervention peut présenter un caractère plus ou moins accentué. Les bons offices et la médiation comportent tous deux l'action d'une ou plusieurs puissances tierces, dans le but de concilier les prétentions opposées des Etats en conflit. Il est fort malaisé d'établir entre ces deux procédés une distinction absolue et nous dépasserions le cadre de notre étude si nous cherchions à en donner ici une analyse étendue. Nous remarquerons seulement que les bons offices constituent une intervention extrêmement discrète qui ne mêle pas directement aux négociations la puissance conciliatrice ; celle-ci se borne à des suggestions ami-

cales. La médiation se rapproche au contraire de l'arbitrage; l'Etat médiateur prend aux négociations une part active et propose généralement une solution transactionnelle; la médiation peut s'exercer soit spontanément, soit à la demande des Etats intéressés.

Les négociations diplomatiques, les bons offices, la médiation, sont des procédés exclusivement politiques. L'arbitrage, tout en comportant lui aussi un élément politique (du reste très variable) se distingue de ces procédés par un caractère capital : il aboutit non pas à un arrangement mais à une sentence; sa nature est mixte, à la fois politique et juridique. Et c'est cet élément juridique qui s'accusera de plus en plus au cours de son évolution, préparant la naissance d'une solution véritablement judiciaire des conflits internationaux. Nous devons étudier sommairement cette évolution, afin de mettre en relief la signification et les causes profondes de la création d'une Cour de justice internationale.

L'idée de soumettre à des juges les différends entre les puissances est fort ancienne et nous n'avons pas l'intention d'en faire ici l'histoire. Nous nous bornerons à esquisser rapidement les phases successives par lesquelles a passé jusqu'à présent l'évolution du règlement juridique ou arbitral des conflits internationaux.

L'antiquité gréco-latine et l'antiquité orientale ont connu l'arbitrage. Les Barbares eux-mêmes l'ont pratiqué. Plus tard le moyen âge fournit des cas nombreux d'arbitrage entre princes souverains, et Grotius en cite beaucoup d'exemples. Le milieu politique médiéval se prêtait assez bien à la mise en pratique de ce procédé pacifique : dominant tous les trônes, une autorité morale unique existait en Occident et dans une partie de l'Orient : le Pape. Le St. Siège a joué jusqu'au xvii^e siècle

un rôle de premier plan dans l'histoire de l'arbitrage. Les rois les plus jaloux de leur indépendance sollicitaient la décision pontificale et Philippe le Bel, lui-même, choisit Boniface VIII pour arbitrer ses difficultés avec le roi d'Angleterre.

A côté du pouvoir spirituel les princes eurent recours au pouvoir temporel et s'adressèrent fréquemment à l'Empereur germanique.

Mais ce n'est pas seulement au Pape et à l'Empereur que l'on soumettait des différends; souvent les parties demandèrent l'arbitrage d'un autre prince, voire d'un simple particulier.

Les Cours souveraines furent désignées à de nombreuses reprises pour juger des litiges qu'on pourrait qualifier d'internationaux, si ce terme ne constituait, dans une certaine mesure un anachronisme. C'est ainsi que le Parlement de Paris fut saisi en 1244 d'un différend entre l'Empereur Frédéric II et le pape Innocent IV et que, plus tard, le Parlement de Grenoble résolut, au xvii^e siècle, les différends qui séparaient les archiducs d'Autriche et le duc de Wurtemberg à propos du comté de Montbéliard¹.

Ces exemples, pris entre tant d'autres, démontrent que l'arbitrage a constitué un véritable usage dans les relations entre souverains. En outre le régime fédératif a entraîné la constitution, au sein de l'Empire germanique, d'un Tribunal destiné à régler les conflits qui survenaient entre les membres de la Confédération : il s'agit de la juridiction des Austrègues. Cette institution très ancienne, après être tombée quelque peu en désuétude, fut reprise après le Congrès de Vienne et a fonctionné sous une forme nouvelle ayant très nettement le caractère d'une justice arbitrale entre Etats².

1. V. Calvo. *Le Droit international théorique et pratique*. 5^e éd. Paris 1896. tome III, p. 432 et s.

2. V. sur la justice austrégale : *Recueil des arbitrages internationaux* de MM. de Lapradelle et Politis. Note doctrinale de M. Laband s/s Aff. Lippe-Deilmold et Schaumburg-Lippe, p. 423 et s.

Cependant, si l'arbitrage s'est maintenu plus ou moins dans l'Europe centrale, comme une conséquence du régime fédératif, on doit considérer que, d'une manière générale, il disparaît dès la fin du xvii^e siècle de la pratique des Etats. La Réforme détruit l'unité religieuse de l'Europe; d'autre part, les nations se constituent en tant qu'entités politiques et deviennent particulièrement soucieuses de sauvegarder leur souveraineté d'une manière absolue. La justice apparaît, à cette époque, non comme un principe moral qui s'impose de lui-même, mais comme un attribut du pouvoir impliquant une subordination de la part de ceux qui s'y soumettent. Au cours du xviii^e siècle, l'arbitrage n'existe plus, en dépit des doctrines philosophiques et juridiques; la force, plus que jamais, est la seule loi, et c'est en vain que Voltaire exerce sa causticité contre « ces grandes armées composées d'honnêtes stipendiaires bien élevés qui décident du destin des Etats ».

On peut dire que la restauration de l'arbitrage international a été marquée par la conclusion du traité anglo-américain du 19 novembre 1794, connu sous la dénomination de traité Jay, du nom de l'homme d'Etat américain, qui en fut l'inspirateur. Il est vrai qu'avant cette date le régime fédératif avait introduit dans le droit public du Nouveau-Monde une forme d'arbitrage : l'article 9 de la Confédération des Etats-Unis d'Amérique de 1777 confiait au Congrès le soin de juger en dernier ressort les litiges entre les Etats; cette juridiction fut remplacée, 10 ans plus tard, par la Cour Suprême qui a conservé depuis ces importantes attributions. Mais il ne s'agissait pas là d'une institution proprement internationale et c'est le traité Jay qui constitue à cet égard l'origine de l'évolution contemporaine. « C'est un acte capital qui sépare nettement les anciens errements des pratiques modernes », disent MM. de Lapradelle et Politis dans leur magistrale introduction au « Recueil des arbitrages internationaux ».

Depuis 1794, l'arbitrage s'est développé lentement. On a pu analyser les différentes formes qu'il a revêtues et sur ce point, MM. de Lapradelle et Politis ont distingué 3 types originaux : la commission mixte, d'origine américaine, consiste à soumettre le différend à des nationaux des deux parties en litige ; l'arbitrage fédéral, d'origine germanique, comporte une institution juridictionnelle qui est l'accessoire d'un lien politique ; enfin, l'arbitrage proprement dit, d'origine latine (France, Espagne, Portugal), confie à un pouvoir supérieur, désigné par les parties, le soin de résoudre le conflit.

Ces trois formes de procédure arbitrale, qui présentent des avantages et des inconvénients propres, ont rapidement agi les unes sur les autres ; elles ont donné naissance au cours du xix^e siècle, à un type nouveau qui a pris un grand développement et dont la cour permanente d'arbitrage créée en 1899 constitue une modalité importante : La décision est confiée à un certain nombre d'arbitres nationaux qui choisissent eux-mêmes un surarbitre tiers. Mais cette forme qui tend à prédominer dans la dernière partie du xix^e siècle n'est pas exclusive ; l'arbitrage par Souverain et l'arbitrage par Commission mixte subsistent à côté d'elle. La Convention de 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux a donné de l'arbitrage une définition générale qui en comprend toutes les variétés : « L'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du Droit. » (art. 15).

Il serait inexact de considérer que l'arbitrage a joué un rôle important dans la vie internationale, de 1794 à 1900. Il a été surtout utilisé dans des conflits secondaires et comme un auxiliaire modeste de la diplomatie. Au point de vue juridique il restait fort imparfait et se distinguait bien plus par la forme que par le fond, de la transaction et de la média-

tion. Néanmoins, en même temps que les conventions d'arbitrage se multipliaient, l'institution se développait et son évolution s'accroissait dans le sens du « respect du droit ». La plupart des grandes conventions internationales prévoyaient le recours à l'arbitrage sous des formes diverses. (Commission centrale du Rhin, acte africain de Berlin, Union postale universelle, etc., etc...). Des sentences nombreuses, dont certaines furent retentissantes, étaient rendues¹. Quoi qu'il en soit, si l'idée et la pratique de l'arbitrage progressaient incontestablement, c'était d'une manière sporadique et intermittente.

La première conférence de la Haye a marqué en cette matière une date considérable. Elle constitue le premier effort pour donner une orientation d'ensemble et un caractère universel à l'institution arbitrale.

Convoquée sur l'initiative de l'Empereur de Russie, cette conférence s'est réunie le 18 mai 1899 dans la capitale néerlandaise pour étudier les moyens propres à réaliser « le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements ». Il était difficile qu'un objectif aussi vaste fût atteint et il ne le fut point. L'œuvre de la première conférence de La Haye cependant a été des plus fécondes. Les représentants de 26 puissances prirent part à ses travaux et signèrent l'acte final du 29 juillet 1899. Plusieurs conventions, déclarations et vœux furent adoptés, parmi lesquels la très importante « convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux ».

On sait que la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux traite du maintien de la paix générale, des bons offices et de la médiation, des Commissions internationales d'enquête, de l'arbitrage international. Sur ce der-

1. V. Calvo, *op. cit.*, *ibid.*

nier point la Conférence a fait une œuvre capitale qu'il est malaisé de résumer en quelques mots. Elle pose les principes fondamentaux de l'arbitrage et en règle la procédure avec précision. Surtout, elle crée une institution nouvelle, la Cour permanente d'arbitrage.

Quels sont les traits généraux de cette juridiction ? Chaque Puissance contractante a le droit de nommer 4 personnalités qui seront membres de la Cour d'arbitrage. On dresse la liste des arbitres ainsi désignés. Quand les Puissances signataires désirent recourir à la Cour, un tribunal spécial est constitué : chaque partie désigne deux arbitres figurant sur la liste et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre ; en cas de partage des voix le surarbitre est nommé par une Puissance tierce désignée par les parties, ou, en cas de désaccord, par deux Puissances tierces. En d'autres termes, la Cour consiste dans une longue liste d'arbitres parmi lesquels les parties en litige choisissent les juges auxquels elles désirent soumettre leur cause ; un tribunal spécial est formé pour chaque affaire. Le seul organe permanent de la Cour est le Bureau international qui joue le rôle de greffe et qui est placé sous le contrôle des représentants diplomatiques accrédités à la Haye constitués en « Conseil administratif ».

La seule existence de la nouvelle institution réalisait un pas en avant considérable dans la voie du règlement pacifique des conflits entre Etats. Le fait de créer la Cour comportait le devoir moral, pour les Puissances contractantes, d'y avoir recours le cas échéant. Un éclatant hommage était rendu à l'idée du Droit et les règles adoptées à la Haye orientaient nettement l'arbitrage vers une forme juridictionnelle. C'était un progrès capital que de marquer ainsi le sens de cette évolution : c'est en prenant peu à peu la forme judiciaire que l'arbitrage offre des garanties de plus en plus grandes aux Etats, et doit étendre son action dans le monde.

Malgré son importance, l'œuvre de la première conférence de La Haye a été l'objet de critiques nombreuses et son efficacité a été contestée. Dans le temps même que la conférence tenait ses assises, la guerre sévissait en Afrique australe; quelques années plus tard elle se rallumait en Extrême-Orient, puis dans les Balkans et allait enfin mettre aux prises les grandes nations du monde dans le plus formidable conflit armé qu'ait jusqu'ici connu l'histoire. En dépit de ces événements, les travaux de 1899 doivent être grandement loués par tous ceux qui sont convaincus que le progrès est l'œuvre du temps et que les efforts les plus vigoureux obtiennent rarement un succès immédiat.

Sans doute les résultats de la première conférence étaient fort éloignés de la perfection et c'est en vue de les améliorer que fut réunie en 1907 une seconde conférence internationale. Alors que la première conférence avait été convoquée sur l'initiative personnelle d'un souverain, la deuxième fut provoquée par un mouvement de l'opinion éclairée. Le Congrès annuel de l'Union interparlementaire se tint en 1904 à Saint-Louis; cette assemblée qui réunissait des membres de presque toutes les assemblées législatives du monde pria le Président des Etats-Unis de convoquer le plus tôt possible une nouvelle conférence pour perfectionner l'œuvre entreprise en 1899. A la suite de cette démarche, le département d'Etat américain pressentit les différentes Puissances qui firent des réponses favorables. Après l'échange d'une assez longue correspondance diplomatique, l'Empereur de Russie proposa que le Gouvernement des Pays-Bas convoquât la deuxième conférence de la Paix. Celle-ci se réunit à la Haye le 15 juin 1907 et poursuivit ses débats jusqu'au 18 octobre; 44 Etats y prirent part, alors qu'en 1899, 26 Puissances seulement avaient été représentées.

La conférence de 1907 adopta un certain nombre de conventions sur les lois de la guerre sur terre et sur mer, dont nous n'avons pas à nous occuper ici. Elle consacra une grande partie de ses séances à la discussion de principe de l'arbitrage obligatoire : ce principe fut reconnu par l'acte final du 18 octobre 1907. Un autre principe très important fut adopté : celui de la périodicité des conférences de la Paix ; il fut recommandé de réunir à des intervalles réguliers, dans l'avenir, des congrès analogues à ceux de 1899 et de 1907. Mais la guerre de 1914 empêcha la réalisation normale de ce vœu. D'autre part la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux fut modifiée et la Cour permanente d'arbitrage fut l'objet d'un amendement caractéristique : les parties qui désignent chacune deux arbitres ne pourront désigner comme tels plus d'un de leurs ressortissants. Ce changement éloigne le tribunal de la conception de la « Commission mixte » dont il était fort inspiré à l'origine. La Conférence institua en outre une Cour internationale des Prises destinée à remplacer la juridiction nationale du belligérant capteur en cas de prise maritime ; cette réforme était des plus intéressantes, car elle créait, dans un domaine limité sans doute, un tribunal international permanent ; la Cour des prises fut organisée mais ne put fonctionner en raison des désaccords qui survinrent, par la suite, sur les règles qu'elle devait appliquer.

Enfin la deuxième Conférence de la Haye (1907) rédigea un « projet de Cour de justice arbitrale » qu'on peut considérer comme l'origine véritable de l'institution dont nous allons étudier l'organisation. Le projet ainsi élaboré avait prévu la plupart des questions résolues par le statut adopté en 1920 ; nous verrons, en examinant ces questions, que les travaux de 1907 ont très utilement préparé la réalisation d'une Cour internationale.

Il serait injuste d'attribuer à une seule nation le mérite d'avoir conçu ce projet; mais s'il constitue une œuvre essentiellement collective, l'initiative de la proposition fut prise par la délégation des Etats-Unis, agissant conformément aux instructions du secrétaire d'Etat Elihu Root dont le nom restera doublement attaché à l'institution d'une juridiction internationale. La Conférence de 1907, considérant que le progrès du règlement pacifique des conflits entre Etats comporte l'évolution de l'arbitrage vers une forme judiciaire, s'accorda sur les termes d'un projet anglo-allemand-américain qui créait un véritable tribunal judiciaire permanent. Mais si l'accord fut possible sur presque tous les points, on ne parvint pas à l'obtenir sur une question essentielle : le choix des juges. Nous verrons plus loin¹ que les points de vue divergents des grandes Puissances et des Etats moins importants s'opposèrent si violemment qu'on dut renoncer à adopter une solution satisfaisante pour nommer les membres de la Cour. Devant l'impossibilité d'aboutir sur ce point, la Conférence se borna à insérer dans son acte final un vœu invitant les gouvernements à adopter son projet dès qu'on aurait résolu la question en suspens.

En fait, la Conférence de 1907 avait apporté quelques perfectionnements à la Cour d'arbitrage de 1899 qui continua à fonctionner depuis et à laquelle furent soumis d'importants litiges (affaire des déserteurs de Casablanca, affaires du « Manoubâ » et du « Carthage » etc...). Mais la création d'une Cour internationale de justice proprement dite demeurait à l'état d'ébauche. Des tentatives furent faites pour donner la vie à ce projet. C'est ainsi que les secrétaires d'Etat américains Robert Bacon et Philander Knox suggérèrent en 1909 d'in-

1. V. ci-dessous, chap. I^{er}, §. b.

vestir des fonctions de Cour de justice arbitrale la Cour des prises qui avait été organisée; des Commissions furent réunies en 1910 à Paris, puis à la Haye pour chercher à résoudre la question de la nomination des juges qui empêchait la mise en pratique de la Cour projetée. Mais ces tentatives restèrent sans résultat positif.

A la veille de la guerre de 1914, l'idée d'une Cour de justice internationale avait fait des progrès certains et l'Institut de Droit international, réuni à Christiania en 1912, se prononçait unanimement en sa faveur. Cependant son existence effective demeurait toujours irréalisée.

II

La guerre éclata en 1914, secouant le monde entier. Pendant quatre ans et demi la voix du canon parla seule, tandis que les peuples dans l'angoisse attendaient l'issue du conflit. Celui-ci se termina par la victoire des nations alliées contre les Empires centraux et la terre entière salua d'une immense espérance la conclusion de la paix d'où l'on pensait qu'allait sortir un monde nouveau. « Hélas ! — a dit M. Léon Bourgeois dans le discours qu'il prononça à la Haye le 16 juin 1920 — il a fallu les horreurs de ces quatre années de guerre, les ruines accumulées, les millions de morts, les crimes inexpiables, pour ouvrir les yeux du plus grand nombre, et si, dans certains pays, la folle ambition des politiques peut encore admettre le retour de semblables catastrophes, elle soulèvera désormais dans l'âme des simples innombrables la révolte ouverte du sentiment et de la conscience. »

Un incontestable idéalisme présida, en maints endroits, à la rédaction des instruments diplomatiques qui marquèrent la fin du conflit. Une mode récente et de vieilles traditions

se sont unies pour railler cet idéalisme, auquel l'Histoire rendra un juste hommage. Quoi qu'il en soit, on peut affirmer que les négociateurs des traités de 1919 auraient trahi la confiance des peuples et la suprême volonté des morts s'ils n'avaient point cherché à réaliser, dans les nouvelles conditions de la paix, des garanties contre le retour de la tragique épreuve dont l'humanité demeure opprimée.

Les traités de 1919 ont créé un organisme international qui, sous le nom de « Société des Nations » est destiné à établir entre les Puissances une liaison politique permanente et effective. Cette Société des Nations n'est nullement un « Super-Etat » comme l'ont pensé certains esprits mal renseignés, mais un organe institué pour « développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix » sans détruire le moins du monde leur souveraineté. Il ne nous appartient pas de définir et d'apprécier ici la forme sous laquelle le Pacte qui figure en tête des traités a conçu l'organisation de la Société des Nations; nous devons observer cependant que l'élément politique y est beaucoup plus important que l'élément proprement juridique, même en ce qui concerne le règlement des conflits. L'article 15 du Pacte, en particulier, a créé une procédure spéciale, l'*enquête-examen*, qui oblige les membres de la Société à soumettre au Conseil et à l'Assemblée les différends qu'ils ne soumettent pas à l'arbitrage; cette procédure est purement politique et ne revêt à aucun degré un caractère juridictionnel¹. Néanmoins, cette prédominance de l'élément politique ne devait pas supprimer l'élément juridique dont l'utilité demeure incontestable. Quelle que soit sa forme, la Société des Nations devait comporter nécessairement une

1. Sur l'importante question de l'enquête-examen, v. notamment Larnàude, *La Société des Nations*. (Conf. à l'Ecole supérieure de guerre. Paris 1920), pp. 10 et 11 et p. 29 et s.

Cour de justice et beaucoup de personnes pensaient que la Commission qui avait été chargée de rédiger le projet de Pacte y introduirait les règles constitutives d'une telle Cour. C'est ainsi que la délégation italienne à cette Commission avait préparé un projet de Convention établissant une Société des Nations et prévoyant dans le détail l'organisation d'une Cour internationale de justice. Les rédacteurs du Traité de Paix estimèrent suffisant de décider la création de la Cour sans préciser son statut. Le Pacte de la Société des Nations s'est donc borné à déclarer, dans son article 14 : « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. »

Avant même que l'article 14 du Pacte ne fût publié, des plans avaient été élaborés en vue de l'établissement d'une Cour de justice internationale; le projet de 1907 fut repris et proposé de toutes parts après la guerre avec des modifications plus ou moins importantes. La publication des conditions de paix provoqua de nouveaux projets si bien que le Conseil de la Société des Nations se trouva saisi à cet égard de nombreuses suggestions. Des projets danois, norvégien, néerlandais, suédois, suisse, italien, allemand, autrichien, furent rédigés. Des propositions plus importantes encore, à raison de leur caractère collectif, furent soumises au Conseil : c'est ainsi que fut élaboré le projet dit « des cinq puissances neutres », issu d'une Conférence convoquée en février 1920 par le Gouvernement néerlandais et qui réunit des délégués des Pays-Bas, de la Suisse, du Danemark, de la Norvège et de la Suède; c'est ainsi que, le 12 juin 1920, l'Union juridique

internationale¹ adopta unanimement un projet d'organisation générale d'une Cour Permanente de justice internationale. Cette abondante documentation devait fournir de précieuses indications aux personnalités chargées de constituer la nouvelle juridiction.

Dès le mois de février 1920 le Conseil de la Société des Nations décida de confier à un comité consultatif de 10 juristes le soin de lui présenter un avant-projet pour s'acquitter de la mission que lui imposait l'article 14 du Pacte. Cette Commission se réunit à la Haye le 16 juin 1920. Elle comprenait des jurisconsultes éminents de toutes les parties du monde : M. Adatci (Japon), M. Altamira (Espagne), le baron Descamps (Belgique) M. Fernandes (Brésil), M. Hagerup (Norvège), M. Geouffre de Lapradelle (France), M. Loder (Pays-Bas), lord Phillimore (Grande-Bretagne), M. Ricci-Busatti (Italie), M. Elihu Root (Etats-Unis d'Amérique). A la suite de travaux laborieux la Commission parvint à résoudre toutes les difficultés qui se présentèrent et elle se sépara le 24 juillet 1920 après avoir adopté à l'unanimité un avant-projet de statut, composé de 62 articles, qui fut soumis au Conseil. Cet avant-projet est un document capital, car le statut définitif en reproduit presque toutes les dispositions.

Le Conseil de la Société des Nations, après avoir communiqué cet avant-projet aux différents gouvernements, l'examina au cours de sa 10^e session tenue à Bruxelles au mois d'octobre 1920. Il y apporta une modification substantielle au point de vue de la compétence : le Comité consultatif de juristes

1. *L'Union juridique internationale*, fondée au début de l'année 1919, est un corps savant composé de 40 jurisconsultes. Elle a pour but de concourir au progrès du Droit international « par l'étude de ses principes et la diffusion de leur connaissance ». V. sur ce point : Larnaude dans la Revue *La Paix des Peuples* 1919, p. 385 et s. — *L'Union* tient deux sessions par an et en publie les comptes rendus. (Pedone éditeur).

avait admis que la Cour serait valablement saisie par une citation unilatérale; c'était admettre ce que l'on a appelé la « compétence obligatoire ». Obéissant selon nous, à des mobiles d'opportunité politique beaucoup plus qu'à des considérations vraiment juridiques, le Conseil décida qu'en dehors des cas spécifiés par les traités un Etat ne pourrait pas être cité devant la Cour contre sa volonté. Mais en dehors de ce changement important, l'œuvre du comité de la Haye fut adoptée par le Conseil. Le chapitre premier de l'avant-projet traitant de l'organisation de la Cour fit l'objet de quelques retouches de détail seulement, à propos du règlement d'ordre et du traitement des juges. (Articles 27 et 29 de l'avant-projet).

Le projet de statut ainsi amendé par le Conseil fut soumis à l'Assemblée de la Société des Nations qui tint à Genève sa première session du 15 novembre au 18 décembre 1920. L'Assemblée renvoya l'étude de ce projet à sa troisième Commission présidée par M. Léon Bourgeois : il fut discuté d'une manière approfondie par une sous-Commission qui comprenait à la fois des juristes ayant pris part aux travaux du Comité consultatif de la Haye, MM. Adatci, Fernandes, Hagerup, Loder, Ricci-Busatti, et d'autres jurisconsultes notoires : MM. Doherty, Fromageot, Max Huber, Cecil Hurst et Politis. Certaines modifications furent apportées au projet, mais dans l'ensemble l'œuvre savante du comité de la Haye fut respectée. L'Assemblée examina enfin en séance plénière le statut qui lui était soumis; elle fit preuve d'une louable sagesse en consacrant par son approbation les règles qui avaient été mûrement étudiées par les personnalités les plus compétentes. Le débat porta presque uniquement, au cours des deux séances plénières du 13 décembre, sur la question de la compétence obligatoire; ce point ne rentrant pas directement dans les limites de cette étude, nous nous bornerons à mentionner que

le principe de la compétence non obligatoire, introduit par le Conseil, fut maintenu; les partisans de la thèse adverse reçurent satisfaction par l'adjonction, au protocole de signature du statut, d'un protocole additionnel permettant aux Hautes parties contractantes de reconnaître, si elles le désiraient, la compétence obligatoire de la Cour, avec ou sans réciprocité; il est assez piquant de constater à ce propos que la plupart des délégués qui combattirent avec ardeur en faveur de la compétence obligatoire s'abstinrent de signer le protocole additionnel qui donnait la faculté de la reconnaître. Quant aux questions relatives à l'organisation de la Cour elles ne firent l'objet d'aucune discussion sérieuse en séance plénière; les changements apportés par l'Assemblée furent l'œuvre de la troisième Commission et surtout de la sous-Commission: ils seront étudiés plus loin à propos des points auxquels ils se rattachent.

Le statut définitif comprend 64 articles. Le chapitre premier qui fera l'objet de notre étude, traite de l'organisation de la Cour. (Art. 2 à 33 inclus). Le chapitre deuxième est consacré à la compétence (art. 34 à 38). Enfin la procédure est déterminée par le chapitre troisième. (art. 39 à 64).

Les règles du statut étant adoptées, la question se posa de savoir dans quelle forme elles seraient mises en vigueur. Certains membres de l'Assemblée estimaient que, la création de la Cour ayant été décidée par l'article 14 du Pacte, l'adhésion des membres de la Société avait été acquise par la signature de ce pacte lui-même; le statut de la Cour à leur avis ne constituait qu'une mesure d'organisation que l'Assemblée avait qualité pour rendre obligatoire par son seul vote. Cette opinion n'a point prévalu. Après de longues discussions l'Assemblée décida que le statut serait mis en vigueur dans la forme habituelle des conventions internationales et qu'à cet

effet chaque membre de la Société serait appelé à le signer et à le ratifier individuellement.

Par sa résolution du 13 décembre 1920, l'Assemblée déclare qu'elle approuve le statut de la Cour permanente de justice internationale tel qu'il lui a été soumis. Elle charge le Conseil de soumettre ce statut pour adoption aux membres de la Société des Nations, sous forme de protocole. La résolution de l'Assemblée décide en outre que « dès que ce protocole aura été ratifié *par la majorité des membres de la Société*, le statut de la Cour sera en vigueur et la Cour sera appelée à siéger.

Enfin, dans son dernier paragraphe, la résolution dispose que le Protocole restera également ouvert à la signature des « Etats mentionnés à l'annexe au Pacte »; on sait que les Etats-Unis figurent dans l'annexe au Pacte; grâce à cette stipulation quelle que soit leur attitude vis-à-vis de l'organisation politique internationale, ils auront la faculté d'adhérer à l'organisation juridique créée entre les nations; la grande République de l'Amérique du Nord a eu, dans l'élaboration des projets de Cour internationale une influence très grande; on ne peut douter de la voir s'associer tôt ou tard à l'institution qui consacre des efforts auxquels elle a si largement participé.

La plupart des Etats représentés à l'Assemblée de Genève ont immédiatement signé le protocole¹; il est possible d'espérer que les ratifications seront données assez rapidement pour que l'élection des juges soit effectuée par le Conseil et l'Assem-

1. A la date du 1^{er} mai 1921, 32 Puissances avaient donné leur signature: Afrique du Sud, Brésil, Bulgarie, Canada, Chine, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Inde, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Perse, Pologne, Portugal, Roumanie, Salvador, Siam, Suède, Suisse, Uruguay, Vénézuéla. Le protocole additionnel reconnaissant la compétence obligatoire avait été signé par 7 Etats: Costa-Rica, Danemark, Luxembourg, Portugal, Salvador, Suisse, Uruguay.

blée dès la fin de 1921 et que la Cour puisse entrer en fonctions en 1922. Ainsi naîtra à la vie réelle ce tribunal international qui semblait, il y a peu d'années encore, un rêve utopique.

III

Avant d'entamer l'étude détaillée de l'organisation de la Cour de justice internationale, il convient de déterminer les caractères généraux de cette institution.

On a beaucoup insisté sur sa nouveauté et sur les éléments originaux qu'elle comporte; et cela est fort bien. Mais, au nom de la logique on a prétendu l'opposer systématiquement aux anciennes formes de l'arbitrage et l'assimiler aux juridictions nationales : en cela on a eu tort; la nouvelle institution est plus voisine de la Cour d'arbitrage que d'un tribunal national. La solution judiciaire et la solution arbitrale, considérées toutes deux en matière internationale, ont le même objet : substituer l'équité aux décisions de la force pour régler les différends entre Etats souverains. « Il y a peut-être quelque méprise, a dit le baron Descamps, à vouloir calquer l'organisation de la juridiction internationale sur le type des juridictions nationales... les sociétés nationales étant, par essence, des sociétés de subordination des individus à un gouvernement souverain à leur égard, et la Société internationale étant par excellence une société de coordination entre Etats jouissant d'une égale souveraineté¹. » Les notions arbitrale et judiciaire ont donc une solidarité fondamentale qu'il ne faut pas méconnaître : cependant elles sont distinctes et leurs caractères propres prennent une forme de plus en plus marquée au fur et à mesure qu'elles se perfectionnent.

1. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 15.

Certains esprits ont pensé que la création d'une Cour de justice internationale devait comporter comme corollaire la suppression de la Cour d'arbitrage instituée en 1899. Cette opinion se manifesta notamment à la deuxième conférence de la Haye lorsque fut discuté le projet de 1907 ; à cette époque, M. Léon Bourgeois ne manqua pas de protester contre cette idée ; il fit valoir que l'une et l'autre Cour avaient leur utilité et que, s'il était nécessaire de créer un tribunal offrant des garanties judiciaires, il n'y avait aucune raison d'interdire aux Etats de recourir à l'arbitrage s'ils le désiraient. Il serait imprudent de supprimer une juridiction qui a rendu d'incontestables services sous prétexte qu'une juridiction nouvelle est créée. En droit privé, où les institutions judiciaires ont atteint un degré de perfection remarquable, les législateurs n'ont pas cru devoir refuser aux individus la faculté de s'accorder, par un compromis, pour soumettre leurs litiges à des arbitres de leur choix. De même la création de la Cour de justice internationale ne devait pas impliquer la suppression de la Cour d'arbitrage. Malgré certaines propositions contraires, c'est ce qu'a très justement spécifié le statut de la nouvelle Cour, par son article premier. « Indépendamment de la Cour d'arbitrage organisée par les Conventions de la Haye de 1899 et 1907 et des tribunaux spéciaux d'arbitres, *auxquels les Etats demeurent toujours libres de confier la solution de leurs différends*, il est institué, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, une Cour permanente de Justice internationale. »

Ainsi les deux Cours, celle de 1899 et celle de 1920, existent l'une à côté de l'autre. En quoi diffèrent-elles ?

Tout d'abord la Cour de justice est permanente alors que la Cour d'arbitrage, en dépit de la dénomination qui lui fut donnée, ne l'est pas. Chaque fois que deux Etats veulent re-

courir à la Cour d'arbitrage on doit constituer pour juger l'affaire un tribunal spécial qui est dissous, aussitôt qu'il a rendu sa sentence. Il en résulte des délais assez longs avant que le litige ne soit tranché; il résulte aussi de la précarité de ce tribunal éphémère qu'une jurisprudence suivie est impossible et que chaque cas est jugé isolément sans qu'aucune règle d'ensemble se dégage des décisions rendues. La Cour de justice, au contraire, est vraiment permanente et tient des sessions régulières; elle est donc beaucoup plus accessible aux parties. En outre, c'est un véritable corps constitué, un collège de magistrats habitués à collaborer les uns avec les autres; elle aura rapidement des traditions qui se manifesteront dans la continuité de sa jurisprudence. Or cette continuité d'inspiration dans les arrêts de la Cour servira grandement au progrès du Droit international qui n'est pas, comme le droit interne, alimenté par les travaux législatifs.

Mais surtout la nouvelle Cour s'oppose à l'ancienne parce qu'elle est judiciaire et non arbitrale. Elle représente une autorité préexistante *et non pas une juridiction d'occasion créée par les parties avec des juges de leur choix*. Ses magistrats sont nommés à l'avance et indépendamment de tout litige particulier; les parties n'ont aucune influence directe sur sa composition; elle ne comprend pas des arbitres mais des juges dans le sens strict du mot. Ceux-ci constituent un collège international synthétique en ce sens qu'il comprend des représentants de tous les systèmes juridiques du monde et de toutes les formes de civilisation. Ce tribunal permanent ne présente plus d'analogie avec le système des Commissions mixtes auquel la Cour de la Haye reste fort apparentée malgré sa réforme de 1907; sans doute le statut de 1920 admet que la Cour comportera un juge national de chaque partie mais ce juge national siège avec de nombreux collègues et la décision

ne saurait être suspectée de partialité. Les arrêts ne seront plus inspirés simplement par le « respect du droit » : ils seront vraiment l'expression du droit.

En un mot la nouvelle Cour constituera une véritable autorité judiciaire dans la Société internationale, alors que les juridictions arbitrales sont et resteront des tribunaux occasionnels sans existence durable, statuant en compositeurs amiables plutôt qu'en juges.

On peut mesurer, par ces quelques observations, le progrès considérable réalisé par la création de la Cour de justice internationale. Le professeur Louis Renault écrivait en 1904 : « J'ose croire et affirmer que l'arbitrage international ne se développera sérieusement qu'en quittant d'une manière absolue le domaine politique ou diplomatique où il a été longtemps confiné pour rester pleinement dans le domaine judiciaire où il ne fait qu'entrer¹. » L'institution d'une Cour judiciaire en matière internationale consacre l'évolution de l'arbitrage dans le sens indiqué par l'illustre maître. C'est un événement qui sera salué par l'opinion éclairée de tous les pays comme le gage d'un avenir meilleur et comme la promesse qu'un jour arrivera où, dans les relations entre Etats, le droit aura sa vraie place.

1. Préface au *Recueil des Arbitrages internationaux* de MM. de Lapradelle et Politis, p. X.

CHAPITRE PREMIER

Composition Générale de la Cour

La composition générale de la Cour comporte des problèmes extrêmement importants : Combien de magistrats doit comprendre la Cour ? Quelle doit être leur nationalité ? Comment sont-ils nommés et pour quelle durée ? Nous allons examiner successivement ces différents points.

a). — Nombre des juges. Les juges suppléants.

Tous les auteurs sont d'accord pour estimer qu'une Cour de justice doit être un collège restreint : au delà d'un certain nombre de juges, toute collaboration devient illusoire. On a également exprimé la crainte de ne pas pouvoir recruter un grand nombre de juristes remplissant les conditions de savoir et de caractère indispensables à un juge international. Cette dernière crainte semble quelque peu excessive et, sans faire preuve d'un optimisme exagéré, on peut supposer que le monde civilisé offrirait à cet égard des ressources suffisantes. Mais il reste très évident que pour travailler bien et vite, un tribunal doit comprendre peu de juges. La plupart des projets

élaborés consacraient cette opinion. Le projet des Pays-Bas (article 2) proposait 7 juges; c'eût été sans doute un chiffre trop bas : une juridiction internationale doit comporter dans son recrutement une certaine variété et le statut de la Cour stipule que les « divers systèmes juridiques du monde » doivent y être représentés. Si un nombre restreint de magistrats est nécessaire pour assurer un travail efficace au sein de la Cour, il est d'autre part indispensable à l'autorité de ses décisions qu'elles soient rendues par un collège investi d'un caractère d'universalité, dans la mesure où cela est possible. C'est pourquoi le chiffre moyen de 15 membres a semblé concilier les arguments en présence; il était recommandé par la plupart des projets de Cour de justice internationale, notamment par celui des cinq Puissances neutres et par celui de l'Union juridique internationale.

L'article 3 du statut a confirmé les termes de l'avant projet du Comité de la Haye; il dispose que la Cour comprend quinze membres : onze juges titulaires et quatre juges suppléants, et prévoit l'élévation éventuelle des ces chiffres à quinze titulaires et six suppléants. Il appartiendra à l'Assemblée, sur la proposition du Conseil de la Société des Nations, de réaliser cette augmentation de l'effectif de la Cour. — En prévoyant que le nombre de juges pourrait être élevé, le statut a eu en vue l'entrée de nouveaux Etats dans la Société des Nations et l'accroissement du nombre des justiciables de la Cour.

Le statut institue donc, comme l'avait déjà fait le projet de 1907, deux catégories de juges, les titulaires et les suppléants. Il est permis de se demander si une pareille distinction sera favorable à l'autorité de la Cour. La dualité ainsi créée dans le personnel du haut tribunal ne nous paraît pas heureuse. Aucun motif sérieux ne l'imposait et elle entraîne des compli-

cations nombreuses; on a dû adopter à l'égard des juges suppléants un régime spécial pour les traitements et (ce qui est plus grave) pour les incompatibilités. D'autre part les Etats dont les ressortissants siégeront à la Cour en qualité de suppléants éprouveront peut-être à l'égard des Etats dont les ressortissants siégeront en qualité de titulaires, un sentiment de légère infériorité qu'il eût été très préférable d'éviter. Enfin, les arrêts rendus avec le concours des juges suppléants auront-ils l'autorité des arrêts rendus exclusivement par des titulaires? C'est possible; mais pourquoi instituer une classe de magistrats dont le prestige risque d'être, en fait, inférieur à celui des magistrats de l'autre classe? La seule raison d'être des juges suppléants réside dans l'utilité de former à l'avance des juristes qui, après avoir suivi les travaux de la Cour et y avoir participé occasionnellement, fourniront des remplaçants particulièrement idoines lorsqu'il s'agira de combler les vacances dans le personnel titulaire; et c'est l'argument qu'a opposé M. de Lapradelle à Lord Phillimore et à M. Ricci Busatti, qui combattirent, au sein du Comité de juristes de la Haye, l'institution des juges suppléants. Sans contester cet argument, nous nous bornerons à observer qu'il n'a de valeur qu'autant que les juges suppléants, faisant figure d'aspirants-titulaires, résideront à la Haye et vivront en quelque sorte dans l'atmosphère juridique de la Cour; M. de Lapradelle en a lui-même spontanément convenu¹. Or, le statut de la Cour n'imposant qu'au président et au greffier l'obligation de résider au siège de la Cour, on ne voit plus de raison pour conserver les juges suppléants dont certains habiteront peut-être l'Extrême-Orient ou l'Amérique sans jamais assister aux sessions de la Cour.

1. V. Procès-verbaux, la Haye, 1920, p. 491.

Quant à la prétendue nécessité des juges suppléants pour assurer le fonctionnement du haut tribunal dans l'intervalle des vacances de titulaires, elle ne s'impose nullement. Il suffit, pour résoudre la question, de fixer un chiffre assez bas comme quorum.

Au cours des débats de la première assemblée de la Société des nations, la délégation britannique et la délégation italienne proposèrent la suppression des juges suppléants; mais l'article 3 de l'avant-projet de la Haye a été maintenu sans changement. En dépit de cette solution positive, nous aurions préféré, à une Cour composée de onze titulaires et quatre suppléants, une Cour composée de quinze juges égaux, quitte à réduire le quorum. L'autorité de la Cour ne pourrait que gagner à cette uniformité.

b) La nationalité des juges et le principe de l'Égalité des États.

La nécessité de ne réunir dans la composition de la Cour qu'un nombre restreint de juges se heurte à une difficulté théorique et pratique considérable : du moment que le nombre des juges est inférieur au nombre des États, certaines Puissances verront entrer à la Cour un ou plusieurs de leurs ressortissants alors que les autres, en plus grand nombre, se verront privées de cet avantage. Un tel résultat n'est-il pas contraire au principe de l'égalité des États, base même du Droit international public ?

C'est cette question délicate entre toutes, qui fit avorter en 1907 le projet de Cour de justice arbitrale dont le principe avait été adopté.

Le problème était d'autant plus difficile à résoudre que les

opinions en présence reposaient, les unes et les autres sur des arguments très sérieux et en apparence inconciliables. La seule manière de donner pleinement satisfaction au principe de l'égalité des Etats aurait consisté à nommer un juge par Etat ; or cette solution était, à juste titre, considérée comme incompatible avec un fonctionnement satisfaisant de la Cour. Comment obtenir de part et d'autre les concessions nécessaires ? Les deux thèses adverses, en 1920 comme en 1907, s'opposèrent très vivement.

Le point de vue des grandes Puissances s'appuyait sur une constatation d'une évidence impressionnante : s'il est admis en droit que les Etats sont égaux, il est incontestable qu'en fait ils ne le sont point. Or dans le domaine des réalités il est dangereux de méconnaître les faits positifs pour satisfaire des principes abstraits. L'égalité des Etats est une fiction juridique. Pour donner vie à la nouvelle juridiction il faut non pas la bâtir dans les nuages mais sur la terre, au milieu des hommes.

En droit international pur les Etats sont égaux, mais dans la vie internationale une nation comme la Grande-Bretagne n'a-t-elle pas des intérêts économiques, moraux, politiques et même juridiques infiniment plus importants que le Liberia ou le Honduras ? Sous prétexte d'égalité des Etats la voix du Luxembourg et celle des Etats-Unis auront le même poids ? Ce serait tirer, d'un principe théorique légitime, une conséquence pratique absurde.

Or cette conséquence absurde si elle était réalisée étoufferait dans l'œuf l'activité de la Cour internationale et la réduirait à n'être qu'un organisme mort-né. En admettant que les gouvernements des grandes Puissances fussent disposés à une décision judiciaire qui serait l'œuvre plus ou moins exclu-

sive de représentants d'Etats secondaires, l'opinion publique, désavouant ces gouvernements, leur imposerait une attitude contraire. Cette opinion publique n'entend point les arguments des juristes. Mais, pour peu avertie qu'elle soit souvent, elle constitue néanmoins une force dont la collaboration est indispensable à l'autorité des sentences internationales. Qu'on le veuille ou non, les grandes Puissances représentent la force et cette force peut être un jour nécessaire pour faire respecter les arrêts de la Cour; leur prétention à avoir au sein de la Cour un de leurs nationaux apparaît en somme très modérée; en lui donnant satisfaction, au surplus, les Etats secondaires ne feraient pas une concession bien dangereuse car toujours les grandes Puissances seront en minorité dans le Concert des Nations.

M. Elihu Root, au cours des débats du Comité de juristes de la Haye¹, a même soutenu avec beaucoup d'ingéniosité que loin d'être avantagées, les grandes Puissances, en acceptant une Cour de justice où elles seraient représentées nécessairement, consentaient un sacrifice en faveur des petits Etats. En effet ces derniers, par l'institution de la Cour, bénéficieront d'une protection contre les entreprises des puissants; les grands Etats au contraire accepteront une limitation à l'exercice de leur force et, en échange d'un tel sacrifice; ils peuvent exiger de n'être pas exclus de la Cour.

A côté de ces arguments de fait et qui tous se ramènent à opposer l'inégalité de fait à l'égalité de droit, certains arguments d'une nature plus juridique ont été fournis à l'appui de la thèse des grandes Puissances. On a soutenu que le principe d'égalité, comme celui de souveraineté, serait sauvegardé du fait qu'un accord préalable librement consenti par toutes

1. Procès verbaux, la Haye 1920, p. 134.

les parties serait nécessaire pour consacrer les règles de la composition de la Cour. Chaque Etat examinerait sur un pied de parfaite égalité la convention instituant la Cour et y donnerait son approbation — ou la refuserait.

On a fait observer également que si le principe de l'égalité des Etats demeure un des fondements du Droit international il n'est pas à ce point rigide qu'il n'ait déjà reçu dans la pratique des tempéraments universellement acceptés. C'est ainsi que la Cour des prises devait comprendre un juge nommé par chaque grande Puissance alors que les Etats secondaires ne bénéficiaient pas d'une représentation aussi complète: cette solution avait reçu l'approbation générale et c'est une tout autre considération — la méfiance de l'opinion britannique à l'égard des règles qu'elle appliquerait — qui avait empêché le fonctionnement de cette juridiction. On invoquait aussi l'exemple plus récent de la Société des Nations, œuvre des traités de 1919. En accordant aux Etats membres de la Société des droits égaux au sein de l'Assemblée, le pacte de la Société des Nations donne satisfaction au principe de l'égalité des Etats: mais en constituant un Conseil exécutif où les principales Puissances seront seules nécessairement représentées, ce même pacte ne reconnaît-il pas que certains membres de la Communauté internationale ont droit à une place éminente et sont en quelque sorte « *Primi inter Pares* »? Et cette discrimination parmi les Nations n'a pas provoqué l'opposition passionnée que la plupart des Etats manifestent lorsqu'il s'agit d'appliquer semblable solution au problème d'une Cour de justice internationale.

Tel était, brièvement résumé, le point de vue des grandes Puissances et ses partisans s'y tenaient généralement avec fermeté.

Le point de vue des *Elals secondaires* avait des partisans plus nombreux et non moins résolus : Il faut convenir que sur le terrain juridique leur position était très forte. Tout d'abord, disaient-ils, qu'est-ce qu'une « grande Puissance » ? On n'en a jamais donné une définition satisfaisante; aucun criterium pratique ne permet une distinction rigoureuse entre les grandes et les petites Puissances; en outre cette distinction varie dans le temps; tel Etat rangé dans la première catégorie peut se morceler ou, plus simplement, décliner : Perdrat-il alors le juge qu'il posséderait de droit à la Cour ? Et qui déciderait de constater, par là, sa déchéance ? On tombe dans l'arbitraire. Si l'expression de « grande Puissance » correspond à une situation de fait et si elle a un sens dans le langage politique, elle n'a aucun sens dans le langage juridique. Elle indique une nuance diplomatique que le Droit ne connaît pas. Le Droit international, en effet, depuis qu'il existe comme science a toujours admis l'égalité des Etats comme un principe absolument fondamental; tous les auteurs, toutes les déclarations des Congrès internationaux, ont proclamé ce principe à l'envi. Et voici qu'au moment d'en faire l'application toute naturelle dans la composition de la Cour de justice internationale on invoque une situation de fait pour esquiver la règle de droit : Mais qu'est-ce donc que le droit sinon un ensemble de règles acceptées pour corriger les imperfections de fait ? C'est précisément parce qu'il y a des forts et des faibles que le droit a sa raison d'être et cette inégalité de fait sur laquelle on appuie le point de vue des grandes Puissances, loin d'être incompatible avec le principe juridique de l'égalité, en constitue au contraire la cause déterminante. Si les Etats étaient égaux en fait on n'éprouverait pas le besoin de proclamer qu'ils sont égaux en droit. Le droit interne de tous les pays offre un argument d'analogie tout à fait topique : les législations natio-

nales, dans l'état actuel du droit, considèrent d'une manière générale que les individus sont égaux en droit alors qu'ils ne le sont nullement en fait.

Les grandes Puissances demandent un juge de droit à la Cour et invoquent dans ce but l'importance de leurs intérêts. Cette assertion n'est d'aucune valeur en faveur de leur thèse. S'il s'agissait de créer un organisme politique, un institut économique, il serait parfaitement juste d'invoquer la supériorité des intérêts politiques et économiques de tel ou tel Etat. Mais il s'agit de créer un organisme juridique; or les grandes Puissances ont-elles des intérêts juridiques plus importants que les Puissances secondaires ? Non. Elles prétendent que si, mais c'est à tort. En matière de droit et d'équité, l'intérêt des petits n'est pas moins considérable que l'intérêt des forts; il l'est même plus : le Droit est la seule protection des petits Etats contre les excès de la force, et à cet égard on peut dire qu'ils ont des intérêts juridiques plus importants que les grands Etats.

Pour amollir la résistance des Puissances secondaires, on leur faisait remarquer que, même, en acceptant un juge par grande puissance elles demeureraient en majorité et n'avaient donc aucune sujétion à craindre. A quoi ces Puissances secondaires répondaient que, de leur côté, les grandes Puissances grâce au nombre et à la qualité de leurs classes intellectuelles, étaient assurées de posséder un juge à la Cour : pourquoi s'obstinaient-elles à vouloir renforcer inutilement cette assurance par une règle qui ne constituerait rien de moins qu'une violation caractérisée du principe même sur lequel repose tout le droit international public ?

Quant aux prétendus tempéraments apportés déjà dans la pratique à l'égalité théorique des Etats, les avocats des petites puissances les jugeaient inopérants. En ce qui concerne

la Cour des prises on faisait ressortir que si sa constitution avait été acceptée c'est que, toute imparfaite qu'elle fût, elle constituait un progrès relatif; on avait préféré une juridiction internationale, même boiteuse, aux juridictions nationales en matière de prises maritimes; mais cela ne constituait nullement un précédent qui autorisât à reproduire dans la nouvelle Cour de justice les défauts qu'on avait tolérés, comme un moindre mal, lors de la création de la Cour des prises. En ce qui concerne, d'autre part, l'inégalité consacrée par le Pacte de la Société des Nations en créant, à côté de l'Assemblée, un Conseil exécutif où un petit nombre seulement de membres de la Société sont représentés, les petits Etats n'y voulaient pas voir non plus un précédent: sans contester qu'une certaine inégalité résultât du pacte ils observaient que le Conseil de la Société des Nations étant un organe essentiellement politique, il est naturel que dans sa constitution on ait tenu compte des inégalités politiques. Au contraire la Cour de justice internationale est un organe essentiellement juridique. Or, au point de vue juridique, le principe de l'égalité des Etats est indiscutable et indiscuté; il doit donc être respecté par le statut de la Cour.

Et, de même que les partisans du point de vue des grandes Puissances, déclaraient, comme *ultima ratio*, que l'opinion publique exigerait que satisfaction soit donnée à leur point de vue, de même les petits Etats affirmaient que leurs populations ne pourraient admettre une violation du principe qui constituait la sauvegarde de leur indépendance; plutôt que de consentir une telle concession, ils préféreraient faire écrouler le projet tout entier en lui refusant leur adhésion.

On voit par ce bref exposé que le problème semblait de nature à rebuter la bonne volonté des juristes les plus ingénieux.

La question de la représentation respective des puissances au sein de la Cour, fit échouer, comme nous l'avons dit, le projet élaboré en 1907 par la 2^e Conférence de la Paix. On avait alors proposé la nomination d'un juge par chaque grande Puissance, alors que les Etats secondaires ne désignaient un juge que par roulement. Ces derniers refusèrent absolument d'accepter un système qui méconnaissait le principe d'égalité et le délégué du Brésil, M. Ruy Barbosa, lui opposa une proposition inspirée par un égalitarisme absolu. Des propositions transactionnelles furent faites, pendant la Conférence de 1907, pour essayer de résoudre la difficulté. M. Choate proposa notamment une sorte de suffrage à deux degrés : chaque Etat nommerait un délégué et le collège ainsi constitué procéderait, par élection au choix des juges¹. Mais les grandes Puissances ne recevaient pas, de la sorte, les avantages qu'elles souhaitaient ; les Puissances secondaires, d'autre part, restaient méfiantes, craignant que l'élection fût soumise à des pressions politiques. Aucune combinaison ne put réussir à satisfaire les unes et les autres et faute de parvenir à trouver un procédé de nomination des juges, le projet de 1907 avorta dans le temps même qu'il était conçu.

Cette expérience malheureuse ne découragea pas les partisans de la création d'une Cour de justice internationale. Ne pouvant aboutir à une solution positive, la Conférence de 1907 s'était bornée à recommander aux gouvernements d'étudier les moyens propres à réaliser la Cour en s'accordant sur le choix des juges. Le juriste américain James Brown Scott qui a combattu énergiquement pour la cause du règlement juridique des conflits internationaux proposa de créer, à défaut d'une juridiction universelle, une juridiction limitée, créée par les

1. Publications de la 2^e Conf. de la Paix. *Actes et documents*, vol. II. pp. 697-699

grandes Puissances et destinée à juger les différends qui surviendraient entre elles. L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Russie et les Pays-Bas auraient désigné chacun un juge; la Cour ainsi composée aurait été compétente à l'égard des litiges survenus entre les Hautes parties contractantes; mais les autres Etats auraient été libres de lui soumettre d'un commun accord leurs difficultés. M. Scott tout en faisant valoir le progrès réalisé par une telle Cour exprimait l'espoir que l'expérience de son fonctionnement amènerait l'extension de cette institution et qu'avec certaines modifications elle finirait par grouper tous les états civilisés. La 3^e conférence de la Paix qui devait avoir lieu en 1915 n'eut point à étudier ce projet, la guerre l'ayant empêchée de se réunir¹.

Les traités de 1919 créèrent des conditions nouvelles dans les relations internationales et c'est l'article 14 du Pacte de la Société des Nations qui décida la création d'une Cour permanente de justice internationale. De nouveaux projets furent élaborés pour atteindre le résultat vainement poursuivi jusqu'alors.

La plupart de ces projets, renonçant à concilier des opinions complètement opposées, adoptèrent la thèse des Etats secondaires en n'accordant aucun privilège aux grands Etats pour la constitution de la Cour. C'est ainsi que le projet des cinq Puissances neutres et le projet de l'Union juridique internationale confiaient le soin d'élire les juges à l'Assemblée de la Société des Nations, c'est-à-dire à un collège où l'égalité des Etats est rigoureusement observée. Le projet danois et le pro-

1. V. J. B. SCOTT, *Une Cour de justice internationale*, p. 34 et s. Memorandum du 12 janv. 1914 proposant l'établissement d'une Cour de justice arbitrale par et pour l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et la Russie.

jet norvégien donnaient la même solution. Les projets suédois, suisse, allemand, autrichien, qui furent également soumis au Comité de juristes de la Haye, accordaient le droit d'élire les juges à des collèges électoraux divers mais qui tous étaient constitués sur la base de l'égalité parfaite des Etats. Seul le projet néerlandais semblait admettre, par son art. 4 § 2, un vote plural en faveur de certains Etats.

Le Baron Descamps, Président du Comité de juristes de la Haye soutint devant cette conférence un projet assez compliqué destiné à sauvegarder les intérêts en présence¹. L'économie générale de ce projet peut se résumer dans les traits suivants. L'organisation juridique internationale comprendrait 3 Cours : 1^o La Cour d'arbitrage de la Haye ; 2^o une haute Cour de justice ; 3^o une Cour permanente de justice. Le groupe de 4 arbitres nommés par chaque Etat à la Cour permanente d'arbitrage déjà existante, délèguerait un de ses membres qui siégerait à la Haute Cour de justice internationale ; cette haute Cour se trouverait ainsi composée d'un juge par Etat ; elle serait non seulement investie d'une compétence criminelle mais aurait également la mission de désigner les juges de la Cour permanente de justice internationale. Le système aurait donc, à son point de départ, le principe de l'égalité des Etats ; le Baron Descamps espérait d'autre part donner satisfaction aux prétentions des grandes puissances en stipulant que la désignation des juges de la Cour permanente de justice devrait faire entrer dans cette Cour des représentants des principaux systèmes juridiques du monde ; c'était là sans doute une concession bien timide à des exigences intransigeantes. Par ailleurs un tel projet attribuait à l'ancienne Cour

1. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 142 et s.

d'arbitrage un rôle que beaucoup de bons esprits jugeaient excessif.

Si les partisans du point de vue des grandes puissances estimèrent insuffisante la satisfaction à eux donnée par le projet Descamps, un autre projet présenté par M. Ricci-Busatti ne manqua pas de soulever les objections véhémentes des avocats des petits Etats. Le jurisconsulte italien proposait en effet ¹ que chaque membre de la Société des Nations désignât une personne choisie par ses délégués à la Cour permanente d'arbitrage; « les personnes désignées par les Etats représentés d'une façon permanente au Conseil de la Société » (c'est-à-dire les personnes désignées par les grandes Puissances), seraient de plein droit juges à la Cour. Un vote de l'Assemblée de la Société des Nations compléterait la Cour par élection parmi les candidats des autres Etats. Ce système était une confirmation complète du privilège réclamé par les grandes Puissances; il ne constituait en aucune mesure la transaction indispensable à l'heureuse conclusion de la discussion. Devant l'opposition rencontrée par son projet, M. Ricci-Busatti proposa un système nouveau ². Chaque Etat nommerait un juge; la Cour fort nombreuse ainsi constituée se réunirait tous les deux ans en séance plénière; elle serait divisée en cinq sections ayant chacune à leur tête un président. Les présidents seraient élus par la Cour et leur collège formerait la « Présidence de la Cour ». — Mais ce nouveau système correspondait à une conception toute différente du Tribunal que l'on se proposait de créer; il provoquait la crainte de voir se constituer une juridiction qui aurait doublé en quelque sorte la Cour d'arbitrage sans réaliser sur celle-ci

1. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 302 et s.

2. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 404.

un progrès nouveau. Il est vrai que M. Ricci-Busatti entendait assurer la permanence de la Cour par la création du Collège des présidents qui serait en quelque-sortle le noyau de la Cour sinon la Cour véritable. Mais en définitive le deuxième projet de M. Ricci-Busatti, à l'inverse de sa première proposition, ne tenait plus aucun compte des préoccupations des grandes Puissances. La traditionnelle ingéniosité italienne, elle-même, ne parvenait pas à trouver une formule qui conciliât les antagonismes en présence.

Les enseignements du passé, marquèrent la voie à suivre. M. Elihu Root au cours des débats du Comité de la Haye observa, avec infiniment de justesse, que la difficulté présente était semblable aux difficultés qu'avaient dû surmonter les Etats-Unis pour réaliser leur fédération. En 1787 grands et petits Etats s'étaient opposés, les premiers réclamant une situation privilégiée, les seconds exigeant l'application du principe d'égalité. La constitution américaine réussit à satisfaire les uns et les autres en créant deux Chambres : le Sénat consacra les revendications des petits Etats, chaque Etat y étant représenté également; les grands Etats d'autre part reçurent satisfaction par la création de la Chambre des Représentants dont les membres sont élus sur la base du nombre de la population. M. Elihu Root, invoquant l'exemple ainsi donné par le Droit public américain, proposa de résoudre le problème posé devant le Comité de juristes de la Haye par une méthode analogue¹. Et l'idée était fort opportune, en effet, de chercher, non pas à concilier dans une solution unique des thèses inconciliables, mais bien à satisfaire, par une solution complexe, ce qui, dans l'une et l'autre thèse, paraissait juste.

1. V. Procès-verbaux, la Haye 1920. p. 108 et 109.

Précisément la constitution de la Société des Nations offrait une dualité qui allait permettre d'obtenir le résultat souhaité; ses deux organes essentiels sont le Conseil et l'Assemblée. Le Conseil exécutif comprend des membres permanents qui sont les représentants des principales Puissances et des membres non permanents, au nombre de quatre, ces derniers étant désignés périodiquement par un vote de l'Assemblée. Au sein du Conseil les grandes Puissances ont donc une place nettement prépondérante et cela est nécessaire étant donné son rôle politique. L'Assemblée, au contraire, réunit tous les membres de la Société sur un pied d'égalité absolue. La collaboration du Conseil et de l'Assemblée pour désigner les membres de la Cour de justice internationale devait constituer la formule cherchée. Elle a été adoptée par le Comité de juristes de la Haye et introduite dans le statut constitutif de la Cour.

Nous étudierons plus loin les modalités par lesquelles cette collaboration du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations est mise en œuvre pour nommer les juges. Mais nous devons constater dès maintenant l'heureux accord réalisé par cette formule au sein du Comité de juristes de la Haye dont les conclusions sur ce point furent maintenues par le Conseil exécutif et par l'Assemblée de la Société des Nations. Les intérêts des grandes Puissances sont sauvegardés par le rôle dévolu au Conseil, où leur situation est prépondérante; elles sont assurées de n'être pas dominées par la majorité numérique des petits Etats qui les eût menacées si l'Assemblée avait seule eu mission d'élire les juges. Cependant les Puissances secondaires, de leur côté peuvent parfaitement accepter cette solution car elle n'accorde pas de privilège formel et net aux grandes puissances et n'attribue l'élection des magistrats de la Cour qu'à des organes dont la constitution a été acceptée par tous les Etats membres de la Société des Nations.

Ainsi s'est trouvé résolu le problème le plus délicat de tous ceux que le Comité de juristes de la Haye avait à étudier. L'œuvre de ce Comité, sur ce point, ne saurait être trop louée. La difficulté qui en 1907 avait fait échouer le projet de Cour de justice arbitrale n'avait point été aplanie par les travaux ultérieurs des auteurs, non plus que par les projets nouvellement conçus. Si les points de vue en présence se sont très vivement opposés au cours des débats du Comité consultatif de la Haye, le système ingénieux qui a réalisé l'accord au sein de ce Comité a permis de proposer une solution toute prête aux organismes chargés de transformer l'avant-projet de la Haye en statut définitif de la Cour. On a évité de la sorte que la discussion fût reprise sur ce sujet devant l'Assemblée de la Société des Nations, où le caractère politique des débats eût risqué de donner à la question une acuité de nature à compromettre son heureux dénouement. A cet égard l'œuvre du Comité de la Haye a été capitale.

Est-ce à dire toutefois, que le statut de la Cour, en ce qui concerne sa composition, est parfaitement d'accord avec le principe de l'égalité des Etats ? Il serait imprudent de l'affirmer. Il est difficile de ne pas remarquer que, par le jeu du système adopté, les Etats représentés au Conseil de la Société des Nations voteront deux fois — une fois au Conseil, une fois à l'Assemblée, alors que les autres Etats ne voteront qu'une seule fois, comme membres de l'Assemblée. Il est impossible de refuser aux premiers le droit de voter à l'Assemblée sous prétexte qu'ils votent au Conseil. Ils font partie de l'un et l'autre corps ; l'un et l'autre corps votent indépendamment ; par conséquent les Etats représentés dans les deux corps votent deux fois. Cette solution est assez juridique. Et c'est par l'avantage qu'elle offre précisément à certains Etats, qu'elle

satisfait le point de vue des grandes Puissances. Quoi qu'il en soit, l'examen objectif du statut de la Cour nous oblige à constater que l'égalité des Etats y reçoit une atteinte sensible et à peine voilée. En dépit de cette constatation, le statut nous paraît mériter sur ce point une complète approbation car il constitue une harmonieuse conciliation des arguments opposés; il accorde une satisfaction équitable à des revendications pratiques légitimes, tout en respectant, dans leur ensemble, les principes traditionnels du droit. En outre, nous verrons plus loin¹ que le statut, en décidant que dans chaque affaire le tribunal pourra comprendre un ressortissant de chaque partie en cause, a réalisé un système qui doit calmer toutes les appréhensions.

Le statut de la Cour de justice donne donc au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations la mission d'élire les juges; ainsi se trouve déterminé le droit des différents Etats à participer à la composition de la Cour. Le statut a, d'autre part, spécifié que ce droit doit s'exercer *inluito personae* sans considérer la nationalité des juges à nommer. L'article 2 du statut dispose en effet que les magistrats sont élus « sans égard à leur nationalité ». Cette notion de l'internationalisation des juges constitue une nouveauté dans le droit international positif; elle avait été préconisée par certains auteurs et il n'est pas douteux qu'en principe elle répond à l'idéal d'une Cour de justice internationale; le juge, débarrassé de toute préoccupation nationale, offre des garanties d'impartialité très sérieuses. Il convient, cependant, de n'être pas dupe des mots; il ne faut voir dans la disposition de l'article 2 qu'une indication pour les électeurs de considérer les qualités personnelles des candi-

1. V. ci-dessous, chap. II § c 2°

datés plus que leur nationalité. On doit souhaiter que cette excellente indication soit suivie. Quant à espérer que la nationalité des juges sera effacée, c'est pure utopie et il faudrait pour cela que la nature humaine changeât complètement. L'internationalisation pratique des membres de la Cour, si elle avait été réalisable, aurait fourni sans doute une solution toute simple à l'antagonisme des points de vue des grandes Puissances et des petits Etats. Mais il ne suffit pas de déclarer que les juges seront nommés sans égard à leur nationalité pour que cette nationalité disparaisse. Bien que la charge dont sont investis les magistrats de la Cour soit essentiellement internationale, il est impossible de faire abstraction de leurs origines. Et c'est ce que reconnaît le statut en disposant dans son article 10 (§ 2) que si le scrutin désigne « plus d'un ressortissant du même membre de la Société des Nations, le plus âgé est seul élu ». Il ne peut donc y avoir plus d'un juge d'une nationalité déterminée. Le projet de l'Union juridique internationale et plusieurs autres donnaient la même solution, qui semble fort juste. Certains projets se montraient plus larges et toléraient deux juges, notamment le projet des cinq Puissances neutres.

Il convient, sur ce point spécial, de noter que la rédaction de l'avant-projet de la Haye était conçue dans les termes suivants (art. 10 § 2) : « Au cas où le double scrutin de l'Assemblée et du Conseil se porterait sur plus d'un membre de la même nationalité, le plus âgé est seul élu. » — L'Assemblée de la Société des Nations, au cours de sa session de 1920, a cru devoir adopter une rédaction plus précise et a substitué aux mots : « plus d'un membre de la même nationalité », les mots : « plus d'un ressortissant du même membre de la Société des Nations ». — Il en résulte qu'un ressortissant d'un dominion britannique peut être élu concurremment avec un ressortissant du Royaume-Uni, alors que la rédaction de la Haye eût

permis de discuter sur ce point et d'alléguer par exemple qu'un Canadien et un Anglais ont la même nationalité. Cette précision, favorable à l'Empire britannique, semble conforme à l'esprit du Pacte; elle ne s'imposait pas cependant, et on doit observer que nul ne songerait à faire entrer au Conseil de la Société des Nations un représentant d'un dominion, à titre de représentant non permanent, à côté du représentant britannique. Cette solution qui serait inadmissible en ce qui concerne la composition du Conseil, devient possible en ce qui concerne la composition de la Cour; grâce à la nouvelle rédaction de l'art. 10 du statut. Cette question du reste, ne paraît pas avoir une grande importance pratique.

Nous devons ajouter, à propos du § 2 de l'art. 10 que cette disposition s'applique indistinctement, selon nous, aux juges titulaires et aux juges suppléants : si un membre de la Société des Nations compte un de ses ressortissants parmi les titulaires, il n'en peut pas compter un autre parmi les suppléants, et inversement. La solution contraire était admise cependant par le projet de l'Union juridique internationale. (Combinaison des art. 7 et 9-4° de ce projet).

c) Représentation des divers systèmes juridiques.

Nous avons vu que, dans le projet qu'il soumettait à l'approbation du Comité consultatif de juristes, le baron Descamps proposait un collège « réunissant obligatoirement des juges représentant les principaux systèmes juridiques du monde ». Cette disposition dans l'esprit du savant homme d'Etat belge, devait calmer les appréhensions des grandes puissances en leur donnant l'assurance qu'elles seraient représentées au sein de la Cour. Cette assurance fut jugée insuffisante et c'est

par la participation simultanée du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations à l'élection des juges que les opinions en présence furent satisfaites. Mais, en elle-même, la proposition du baron Descamps parut mériter d'être retenue et le principe de la représentation des divers systèmes juridiques du monde, dans la Cour, devait être adopté.

Ce principe n'était du reste pas présenté comme une nouveauté par le baron Descamps qui fit remarquer qu'il avait déjà reçu un accueil favorable à la première et à la seconde conférences de la Paix. En 1899, le délégué américain M. Choate avait proposé une formule dans ce sens; elle fut reprise également dans les instructions de la délégation américaine à la Conférence de la Haye de 1907, instructions qui furent rédigées par M. Elihu Root, alors secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Et elle avait été introduite dans l'art. 1^{er} du projet de Cour de justice arbitrale de 1907.

Cette idée de la représentation des divers systèmes juridiques, bien qu'elle parût naturelle au premier abord, fut l'objet de critiques assez vives. Certains jurisconsultes l'accusèrent d'être en opposition avec le caractère unitaire et général des règles de droit que devra appliquer la Cour. C'est ainsi que M. Loder, à propos des « soi-disant » systèmes juridiques différents s'est exprimé dans ces termes : « Le droit mondial ne se divise pas en ces quelques catégories. La division est incomplète; d'ailleurs nous n'en avons pas besoin. Notre Cour appliquera le droit international... Il pourra se faire qu'on ait à appliquer un droit national quelconque, français ou anglais, grec ou marocain, par exemple. Si le cas se présente, le juge international fera ce que font chaque jour les juges de tous les pays : il se mettra au courant de l'affaire qui lui est soumise. Je crois que la recherche de quelques spécialistes de telle ou

telle conception de droit, ne fera qu'augmenter inutilement les difficultés que nous avons à résoudre¹ ».

Cette opinion selon laquelle la Cour, n'ayant à appliquer que le droit international, n'a point à se soucier des différents droits nationaux, semble excellente en logique formelle. Elle paraît en revanche difficilement soutenable en fait. Si le droit international est en principe commun à tous les Etats, il est évident que la culture juridique est loin d'être uniforme; un juriste italien, un juriste américain, un juriste japonais, auront des manières très différentes de raisonner sur un point de droit: tous les congrès internationaux en ont fourni l'exemple. Le droit est nécessairement solidaire de la civilisation où il se développe et la civilisation est très diverse suivant les pays. En réunissant à la Cour des juges représentant les divers systèmes juridiques du monde, on obtiendra un esprit compréhensif: devant le haut tribunal, toutes les formes de pensée, tous les points de vue, seront accueillis sinon avec sympathie du moins avec clairvoyance. M. de Lapradelle, dans le rapport sur l'avant-projet de Cour de justice a très clairement commenté cette idée: « Ce que le Comité a pensé, en recommandant de la manière la plus formelle la représentation des principaux systèmes juridiques, c'est qu'il y avait non pas des systèmes distincts de droit international dont on eût à tenir compte dans leur antagonisme national ou continental, mais, ce qui est très différent, des éducations juridiques distinctes... Ce qu'on a voulu c'est que dans chaque cas et quelle que fût la nature des points de droit interne liés à la position du problème de droit international, tous fussent également compris ».

Ces idées étaient trop justes pour n'être pas adoptées. L'article 9 du statut est ainsi conçu: « Dans toute élection les élec-

1. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 163 et 164.

teurs auront en vue que les personnes appelées à faire partie de la Cour, non seulement réunissent individuellement les conditions requises, mais assurent dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde ».

On remarquera que ce texte parle non seulement des principaux systèmes juridiques mais aussi des « grandes formes de civilisation » : cette dernière formule nous semble superflue car la représentation des principaux systèmes juridiques entraîne nécessairement celle des grandes formes de civilisation et réciproquement. On ne peut s'empêcher d'observer, d'autre part, que la disposition de l'article 9 est bien vague; elle a plutôt l'apparence d'un vœu que d'une règle de droit positif. Certains projets étaient à cet égard beaucoup plus précis; c'est ainsi que l'article 2 du projet de l'Union juridique internationale préconisait une Cour composée de 11 Européens (8 titulaires, 3 suppléants) 7 Américains (5 titulaires, 2 suppléants) et 3 Asiatiques (2 titulaires, 1 suppléant). La délégation Colombienne à la 1^{re} Assemblée de la Société des Nations reprit sans succès cette proposition. Sans doute la solution de l'Union juridique évitait l'inconvénient d'être vague, mais sa précision même lui donnait une rigidité qui l'eût rendue gênante pratiquement. La règle de l'art. 9, si elle est vague, offre du moins l'avantage de la souplesse et constitue, sinon une règle impérative, du moins une indication que nous souhaitons voir observée.

Notons en terminant que la rédaction de l'article 9 de l'avant-projet de la Haye a été légèrement modifiée par l'Assemblée de la Société des Nations (« auront en vue que » au lieu de « veilleront à ce que »). Cette modification ne change en rien le sens de la disposition et a eu pour objet d'obtenir une concordance plus parfaite des textes français et anglais du statut.

a. — Nomination des Juges

Le statut de la Cour internationale a, comme nous l'avons vu, réussi à concilier les points de vue opposés des grandes puissances et des petits Etats en chargeant le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations de procéder conjointement à l'élection des juges. Cette élection est précédée d'une présentation des candidats. Nous allons décrire brièvement la mécanique un peu compliquée de la nomination des juges.

I. — PRÉSENTATION DES CANDIDATS.

On pourrait parfaitement concevoir qu'aucune présentation de candidats n'ait lieu : les organes chargés de procéder à l'élection des juges porteraient leur choix en toute liberté sur les personnalités qui leur sembleraient qualifiées. Il a paru cependant que l'établissement d'une liste d'éligibles faciliterait la tâche des électeurs et introduirait des garanties en faveur d'une désignation éclairée. On a donc décidé que le scrutin serait effectué après qu'une liste de candidats aurait été dressée. Mais ce principe une fois admis, plusieurs questions ont été soulevées, notamment : *Qui* présenterait les candidats ? *Comment* ces candidats seraient-ils présentés ?

A la première question la plupart des projets ont fait la même réponse : c'est aux gouvernements qu'il appartient de présenter les candidats. C'est la solution qui vient dès l'abord à l'esprit et elle semble tout à fait conforme à la logique du droit public ; ce sont en effet les gouvernements qui détiennent toute autorité en matière internationale : en outre ils sont les futurs justiciables de la Cour et sont par conséquent immédiatement intéressés à son bon fonctionnement.

On a proposé également d'accorder un droit de présentation

aux institutions scientifiques vouées à l'étude du droit international. Le projet de l'Union juridique internationale (art. 4) consacrait un privilège plus grand encore en faveur de ces institutions en décidant que leurs membres figureraient sur la liste des éligibles à côté de candidats désignés par les gouvernements; c'était une solution hybride et assez contestable; il est vrai que l'art. 5 du projet de l'Union juridique ne donnait à la liste des éligibles qu'un caractère de pure indication en disposant que le choix pourrait porter sur des personnes ne figurant pas sur cette liste.

Enfin certains jurisconsultes préféraient accorder le droit de présenter les candidats aux membres de la Cour permanente d'arbitrage; celle-ci étant une institution juridictionnelle internationale, antérieure à la nouvelle Cour de justice, devait, à leur avis, jouer un rôle essentiel dans sa constitution.

Des arguments ont été produits en faveur de ces opinions diverses. Au cours des débats du Comité Consultatif de la Haye, M. de Lapradelle a soutenu avec force que le droit de présentation devait revenir aux gouvernements; ceux-ci feraient un choix aussi bon que les arbitres qui du reste sont nommés par les gouvernements et n'offrent pas plus de garanties réelles d'indépendance. M. de Lapradelle ajoutait que ces garanties d'indépendance seraient données si on imposait la consultation de certains corps savants avant d'établir la liste des candidats.

Cependant le courant contraire devait triompher à la Haye. Le baron Descamps avait proposé d'attribuer à la Cour d'arbitrage la nomination même des juges¹. Le projet transactionnel Root-Phillimore, qui fut adopté dans son ensemble abandonnant cette proposition, crut devoir maintenir à la

1. V. ci-dessus chap. I-- § b.

Cour d'arbitrage un rôle important et décida de lui confier le droit de présenter les candidats. Ainsi espérait-on obtenir des désignations impartiales et dégagées de préoccupations politiques; les membres de la Cour d'arbitrage semblent fournir, par leur haute situation personnelle, l'assurance que leur choix se portera sur des hommes qualifiés. Quant aux gouvernements il ne seront nullement écartés de la nomination des juges: ils y prendront une part active puisque ce sont leurs délégués au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations qui, en définitive, feront l'élection. D'autre part les membres de la Cour d'arbitrage étant nommés par les gouvernements, ces derniers ne sauraient prendre ombrage du droit de présentation accordé aux arbitres. Loin de léser les intérêts des Etats, la présentation des candidats par la Cour d'arbitrage les débarrassera d'une mission très délicate; étant donné que les propositions doivent porter en partie sur des ressortissants étrangers, les gouvernements s'exposeraient à des difficultés diplomatiques s'ils devaient opérer eux-mêmes la désignation des candidats.

Le Comité consultatif de juristes ne décida pas de donner le droit de présentation à la Cour d'arbitrage statuant *in pleno* et en tant que corps constitué. Pour éviter de convoquer à la Haye les nombreux arbitres qui la composent, le Comité décida que la présentation serait faite isolément par chaque groupe national c'est-à-dire par le groupe d'arbitres nommés par chaque Etat. Certains regrettèrent de voir supprimer, par là, une délibération générale de tous les arbitres; mais on estima que les désignations opérées par le système adopté seraient pratiquement aussi bonnes.

Cette solution a été confirmée par le Conseil de la Société des Nations dans sa dixième session et par l'Assemblée. Elle a cependant été fort critiquée. Le Comité norvégien pour l'étude

des questions relatives à la Société des Nations a exprimé l'avis que les gouvernements eussent été plus qualifiés pour désigner les candidats; il a signalé, entre autres observations, que les membres de la Cour d'arbitrage seraient dans une situation délicate pour se proposer eux-mêmes et que cela risquait d'écarter des candidatures excellentes. Plusieurs délégations à la première Assemblée de Genève, demandèrent également que la présentation des candidats fût attribuée aux Etats eux-mêmes.

Quoi qu'il en soit le statut a reproduit le principe adopté par l'avant-projet de la Haye. Il décide, dans son article 4, § 1, que « les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée et par le Conseil sur une liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage... » Cette disposition peut être critiquée à certains égards; elle offre du moins un avantage pratique considérable en faisant échapper dans une large mesure le choix des candidats à des considérations purement politiques. L'Assemblée a complété en outre par le § 2 de l'article 4 la solution adoptée à la Haye. En effet l'avant-projet avait laissé sans réponse une question assez importante : le cadre de la Cour d'arbitrage est distinct du cadre de la Société des Nations. Il y a des Etats membres de la Société des Nations qui n'ont pas participé aux conférences de la Haye et, par suite n'ont pas désigné de leurs ressortissants pour faire partie de la Cour d'arbitrage. C'est le cas de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, par exemple. Ces Etats cependant doivent pouvoir exercer leur droit de présentation, comme les autres. C'est à quoi pourvoit le paragraphe par lequel l'Assemblée a complété l'article 4 :

« En ce qui concerne les membres de la Société qui ne sont pas représentés à la Cour permanente d'arbitrage, les listes de candidats seront présentées par des groupes nationaux

désignés à cet effet par leurs gouvernements dans les mêmes conditions que celles stipulées pour les membres de la Cour d'arbitrage par l'article 44 de la Convention de la Haye de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux. »

La rédaction de cette disposition appelle une remarque. Elle vise non les « Etats » mais « les membres de la Société des Nations qui ne sont pas représentés à la Cour permanente d'arbitrage ». Il résulte de la généralité du terme employé que ce texte s'applique non seulement aux Etats nouvellement créés ou reconstitués, comme la Tchécoslovaquie ou la Pologne, mais aussi aux cinq dominions britanniques; ces derniers, n'étant pas des Etats au sens strictement juridique du mot, n'ont pas de représentants à la Cour d'arbitrage; aux termes de l'article 4 § 2, leur qualité de membres de la Société des Nations leur permet d'exercer un droit de présentation comme les Etats proprement dits.

L'avant-projet de la Haye avait prévu le cas inverse du précédent et ses termes ont été confirmés à cet égard par l'article 5 § 1 du statut. Il s'agit du droit éventuel de présentation des groupes nationaux de la Cour d'arbitrage appartenant à des pays ne faisant pas partie de la Société des Nations. Il existe un certain nombre d'Etats qui, ayant signé les conventions de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux sont représentés à la Cour d'arbitrage mais ne sont pas membres de la Société des Nations. Il semble normal de refuser aux arbitres nommés par ces Etats le droit de présentation puisque la Cour de justice est une institution de la Société des Nations. Mais au lieu d'adopter une formule simple, le statut crée une distinction. Aux termes de l'article 5, le secrétaire général invite « les membres de la Cour d'arbitrage appartenant aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte ou entrés ultérieurement dans la Société

des Nations... » à procéder à la présentation prévue. Il en résulte que tous les Etats membres de la Société ont le droit de présenter des candidats, par l'intermédiaire de leurs représentants à la Cour d'arbitrage, ou de leurs représentants désignés à cet effet. Quant aux Etats non-membres, ce droit leur est refusé à moins qu'ils ne soient mentionnés à l'annexe au Pacte. C'est ainsi que l'Allemagne, la Russie, se trouvent exclues, tant qu'elles ne sont pas admises dans la Société, car elles ne figurent pas sur la liste annexée au Pacte. Par contre les Etats-Unis et l'Equateur qui, au moment de l'adoption du statut n'avaient pas ratifié le Pacte, se voient cependant accorder le droit de présentation, sans être membres de la Société. Cette solution est justifiée par la part éminente prise par le grand jurisconsulte américain Elihu Root à l'élaboration du statut et surtout par la sympathie dont l'institution de la Cour semble être l'objet de la part de l'opinion américaine. Toutefois la distinction introduite par l'article 5 a été inspirée, à n'en pas douter, par des considérations d'une nature plus politique que juridique.

Nous devons dire maintenant quelques mots de la seconde question relative à la présentation des candidats : Comment s'exerce ce droit de présentation ?

L'article 5 § 1 du statut dispose que le secrétaire général de la Société des Nations, 3 mois au moins avant la date de l'élection, invite par écrit les personnes qualifiées à cet effet « à procéder dans un délai déterminé, par groupes nationaux, à la présentation de personnes en situation, de remplir les fonctions de membre de la Cour. » C'est la reproduction à peu près identique du texte de l'avant-projet de la Haye; la première Assemblée de la Société des Nations a cru bon d'ajouter que la présentation devrait être faite dans un délai déterminé.

L'article 6 du statut recommande à chaque groupe national de consulter, avant de faire ses désignations, la plus haute Cour de justice ainsi que les Facultés et les corps savants voués à l'étude du droit. C'est là une recommandation des plus louables mais elle constitue une garantie assez fragile de la qualité des présentations. Si l'avis des corps ainsi consultés devait avoir un effet obligatoire, on ne pourrait que se féliciter de voir renforcer l'assurance que les candidats seront heureusement choisis. Or il n'en est rien et on en est réduit à escompter « l'influence persuasive » de l'opinion publique éclairée comme le fait, avec quelque optimisme, le savant rapporteur de l'avant-projet de la Haye. Bien plus, les termes mêmes de l'article 6 n'imposent pas cette consultation et se bornent à la recommander. Il est à craindre qu'en fait cette disposition soit inutile; elle n'a pas le caractère d'une règle de droit et c'est avec raison, à notre avis, que M. Ricci-Busatti en a fait la critique lorsqu'elle fut discutée par le Comité de la Haye¹. Le Conseil du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères italien a proposé la suppression de l'article 6; la délégation britannique à la première assemblée de la Société des Nations a déposé un amendement dans le même sens². Mais l'Assemblée a maintenu cet article en estimant que, si son opportunité pouvait paraître contestable, il ne semblait pas d'autre part comporter d'inconvénients.

Le statut de la Cour n'a pas prévu le cas d'un partage de voix au sein des groupes nationaux. Or beaucoup de ces groupes réunissent un nombre pair d'arbitres puisque la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux accorde à chaque Etat le droit de désigner 4 membres de la Cour

1. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 436.

2. Documents de l'assemblée de la Société des Nations.

d'arbitrage. En l'absence de solution positive on doit admettre qu'en cas de partage égal de voix au sein d'un groupe national, ce groupe ne pourra effectuer la présentation. Mais c'est là un cas qui sera vraisemblablement rare; en outre chaque groupe pouvant présenter plusieurs candidats, il semble improbable que ce partage de voix porte sur tous les candidats qui réuniront des suffrages dans le groupe national. Si un groupe, ayant le droit de présenter 4 candidats, ne s'accorde que sur 3 noms, ces 3 noms seront seuls présentés. Au point de vue international le cas offre un intérêt assez mince; c'est affaire à chaque groupe national de pourvoir pour le mieux à l'exercice de son droit.

Combien de candidats peuvent proposer les membres de la Cour d'arbitrage et quelle peut être la nationalité de ces candidats ? A cet égard, l'avant-projet de la Haye avait décidé que chaque groupe national ne pourrait proposer plus de deux personnes sans distinction de nationalité. Le Conseil de la Société des Nations dans sa dixième session avait maintenu cette disposition. Elle fut l'objet de critiques sérieuses, surtout de la part des pays scandinaves. Le Comité norvégien pour l'étude des questions relatives à la Société des Nations exprima avec beaucoup de sens pratique l'opinion que le droit de présenter 2 candidats sans distinction de nationalité aboutirait en fait et dans la plupart des cas à la présentation de 2 candidats nationaux par Etat¹. Or n'y aurait-il pas un intérêt considérable à ce que chaque Etat dût désigner, en partie, des candidats étrangers ? Les personnes dont les noms réuniraient les suffrages d'un grand nombre d'Etats seraient clairement désignées comme jouissant de la confiance générale et, du seul fait de la présentation, résulterait une sélection

1. Document de l'assemblée de la Société des Nations.

des plus heureuses. Le Comité norvégien, de même que le Comité suédois, proposait en conséquence d'accorder le droit de présenter 6 candidats, dont 2 nationaux au maximum. La troisième Commission de la première Assemblée de la Société des Nations a tenu compte de ces observations et a modifié sur ce point l'avant-projet de la Haye. Le deuxième paragraphe de l'article 5 du statut dispose que « chaque groupe ne peut présenter plus de 4 personnes dont 2 au plus de sa nationalité. » Il ajoute qu'« en aucun cas il ne peut être présenté un nombre de candidats plus élevé que le double des places à remplir ¹ ». La rédaction définitive nous paraît préférable à la première en ce qu'elle donne satisfaction aux observations très justes des propositions scandinaves.

II. — ELECTION DES JUGES.

L'article 4 du statut décide, comme nous l'avons vu, que les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée et par le Conseil de la Société des Nations. Les conditions d'éligibilité sont de deux sortes, générales et spéciales. Les conditions générales sont indiquées par l'article 2 du statut; cet article reproduit à peu de chose près la formule qu'avait adoptée la deuxième conférence de la Paix sur la proposition du regretté Maître Louis Renault. C'est une indication sur les qualités de caractère et de savoir que doivent posséder les juges; et il est évident que cette indication s'adresse à la fois aux personnes chargées de présenter les candidats et aux personnes chargées de procéder à l'élection elle-même.

1. Cette disposition vise le cas des élections partielles (v. ci-dessous).

Les conditions spéciales d'éligibilité sont déterminées par l'article 7 : le secrétaire général dresse la liste alphabétique des candidats désignés et la communique à l'Assemblée et au Conseil : seules les personnes portées sur cette liste sont éligibles. La présentation des candidats par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage a donc une grande importance puisqu'elle limite obligatoirement le choix des électeurs du Conseil et de l'Assemblée. En fait ceux-ci se trouveront en présence d'une liste assez nombreuse ; chaque groupe pouvant présenter 4 candidats, la liste pourrait porter 200 noms ; mais il est probable qu'elle en comptera moins d'une centaine. Le caractère limitatif de la liste ainsi constituée comporte une exception dans le cas où une Commission médiatrice devrait réaliser l'accord du Conseil et de l'Assemblée. (V. ci-dessous).

Telles sont les conditions d'éligibilité. Nous allons examiner comment se fait l'élection. Le mécanisme en a été fixé avec beaucoup de précision par le statut. L'article 8 est ainsi conçu : « L'Assemblée et le Conseil procèdent indépendamment l'une de l'autre à l'élection, d'abord des juges titulaires, ensuite des juges suppléants. » L'un et l'autre collège votent donc séparément. Au cours des débats du Comité consultatif de la Haye, M. Adatci avait proposé de donner au Conseil la priorité en le faisant voter avant l'Assemblée ; dans l'esprit du jurisconsulte japonais, le Conseil semblait composé de manière à faire un choix plus éclairé que l'Assemblée. Cette priorité ne fut pas admise. A la première session de l'Assemblée, un amendement italien proposa au contraire de décider que le vote du Conseil et de l'Assemblée aurait lieu simultanément. Cette proposition fut également repoussée, la Sous-Commission estimant qu'un tel amendement « excluait la

possibilité de voir s'établir un utile contact entre les deux corps quant à l'élection¹. »

Dans l'Assemblée, chaque membre de la Société des Nations compte 3 représentants; l'élection des juges devra-t-elle se faire par vote individuel des représentants ou par vote collectif de chaque délégation, les 3 représentants d'une nation n'ayant qu'une voix? A cette question, l'article 3 du Pacte (4^e alinéa) donne une réponse générale en décidant que « chaque membre de la Société ne peut compter plus de 3 représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix ». Lors de la première session de l'Assemblée tous les votes ont eu lieu, non par représentants, mais par Etats. Le texte de l'article 3 du Pacte est formel; en outre un vote individuel serait contraire à tous les principes juridiques : les membres de l'Assemblée sont les Etats et non les délégués des Etats. Qu'au cours des débats chaque représentant émette des arguments suivant son inspiration personnelle, c'est admissible et inévitable; mais au moment du vote l'unité nationale doit se manifester par une seule voix. Cette solution, qui s'impose d'une manière générale dans la procédure de l'Assemblée, doit s'appliquer naturellement à l'élection des juges.

Les candidats qui obtiennent la majorité absolue, à la fois dans l'Assemblée et dans le Conseil, sont élus. (Article 10, § 1). S'il reste des sièges à pourvoir après la première séance d'élection, on procède à une deuxième séance et éventuellement, à une troisième séance. (Article 11). Le statut a, en outre, prévu le cas où ces 3 séances ne suffiraient pas à pourvoir tous les sièges par un vote concordant du Conseil et de l'Assemblée, et l'article 12 ajoute :

« Si après la troisième séance d'élection il reste encore des

1. Rapport de M. Hagerup à la 3^e Commission de l'assemblée de la Société des Nations, p. 3.

sièges à pourvoir, il peut être à tout moment formé sur la demande; soit de l'Assemblée, soit du Conseil, une Commission médiatrice de six membres, nommés, 3 par l'Assemblée, 3 par le Conseil, en vue de choisir pour chaque siège non pourvu un nom à présenter à l'adoption séparée de l'Assemblée et du Conseil.

« Peuvent être portées sur cette liste, à l'unanimité, toutes personnes satisfaisant aux conditions requises, *alors même qu'elles n'auraient pas figuré sur la liste de présentation visée aux articles 4 et 5.*

« Si la Commission médiatrice constate qu'elle ne peut réussir à assurer l'élection, les membres de la Cour déjà nommés pourvoient aux sièges vacants dans un délai à fixer par le Conseil en choisissant parmi les personnes qui ont obtenu des suffrages soit dans l'Assemblée soit dans le Conseil.

« Si, parmi les juges, il y a partage égal des voix, la voix du juge le plus âgé l'emporte. »

Ces dispositions demandent peu de commentaires. On doit observer que la Commission médiatrice ne procède pas elle-même à l'élection mais qu'elle se borne à présenter les noms, sur lesquels elle s'est accordée, au vote du Conseil et de l'Assemblée. Dans l'ensemble, les textes adoptés constituent la reproduction presque complète de la rédaction de l'avant-projet de la Haye et révèlent un souci constant de maintenir l'égalité la plus parfaite entre les deux corps chargés de l'élection. Par la minutie de leurs prévisions ils écartent toute hypothèse d'un conflit insoluble. Il semble que le souvenir de l'échec de la Cour de justice arbitrale devant la deuxième Conférence de la Haye ait poussé les juristes chargés d'élaborer le statut de la nouvelle Cour à constituer celle-ci par une procédure offrant toute garantie de succès. On doit leur rendre cet hommage qu'ils paraissent y avoir réussi.

e). — **Durée du mandat et mode de combler les vacances**

Convient-il de fixer un terme au mandat des juges de la Cour permanente de justice ? L'inaMOVibilité des magistrats, dans la plupart des législations, est considérée comme un gage de leur impartialité. Malgré cet argument d'analogie presque tous les projets fixaient une durée déterminée au mandat des membres de la Cour. Il faut se rendre compte en effet qu'une juridiction internationale et une juridiction nationale fonctionnent dans des conditions très différentes : le juge international doit en quelque sorte être accepté de bonne grâce par les justiciables qui se soumettent à sa sentence ; ces justiciables sont des Etats souverains qui n'admettent pas sans difficulté un magistrat imposé par un pouvoir extérieur et il faut que la Cour jouisse de la confiance persistante des nations. Dans ce but il est nécessaire que le mandat des juges soit soumis à une révision. Mais si ce mandat doit être temporaire, il doit être à long terme sous peine d'ôter aux mandataires toute autorité. La précarité des fonctions éloignerait les candidats les plus qualifiés pour les remplir et risquerait de jeter la suspicion sur ceux qui les accepteraient. Toutes ces considérations ont amené à choisir le système du mandat à durée limitée mais étendue.

Le projet de 1907 avait fixé un terme de 12 ans. La plupart des projets postérieurs proposaient 9 ans (cinq puissances neutres, Union juridique internationale, Danemark, Norvège, Allemagne) et c'est la solution qui a été adoptée par le statut. L'article 13 dispose que « les membres de la Cour sont élus pour 9 ans ». Il ajoute qu'ils sont rééligibles, ce qui est pratiquement nécessaire et théoriquement fort légitime. L'article 13 décide enfin que les juges restent en fonctions jusqu'à leur

remplacement et, qu'après ce remplacement ils continuent à connaître des affaires dont ils sont déjà saisis. Cette dernière disposition évite très sagement que les parties en cause dans un litige cherchent à modifier dans le courant du procès la composition du tribunal appelé à le juger.

A la question de la durée du mandat est liée celle du remplacement des juges qui viendraient, pour une cause quelconque, à cesser d'exercer leurs fonctions.

On peut concevoir plusieurs procédés pour combler les vacances et en particulier deux solutions s'opposent l'une à l'autre : faire coïncider la durée de tous les mandats afin de procéder régulièrement, tous les 9 ans, à un vote général portant sur tous les sièges ; ou au contraire conférer le mandat de 9 ans à chaque juge individuellement, ce qui, au bout de très peu de temps entraînerait un chevauchement des mandats et remplacerait le système des élections générales périodiques par un système d'élections partielles fréquentes.

Cette dernière solution a trouvé de nombreux partisans et on doit lui reconnaître un avantage considérable : en renouvelant, petit à petit et au fur et à mesure des vacances, le personnel de la Cour on obtient la continuité de sa jurisprudence. Un renouvellement général au contraire risque d'avoir pour conséquence un revirement subit dans l'inspiration des arrêts de la Cour. Or un tel résultat, s'il est déjà fâcheux lorsqu'il s'agit de droit interne, devient extrêmement dangereux lorsqu'il se produit dans le domaine du droit international. Un juge national, quels que soient les écarts de ses interprétations, reste toujours lié par des règles législatives plus ou moins étroites ; mais le juge international est beaucoup plus libre : non seulement il applique le droit, mais il le crée dans une large mesure et c'est précisément une des raisons d'être de la Cour de justice internationale, que de suppléer

par l'activité de sa jurisprudence à l'imprécision des coutumes et à l'insuffisance du droit écrit. Dans ces conditions il a semblé à beaucoup de juristes que la continuité de cette jurisprudence constituait une véritable nécessité et que l'enchevêtrement des mandats la favoriserait très utilement. C'est ce qui fut admis par la deuxième Conférence de la Haye. Le projet de Cour de justice arbitrale de 1907 décide qu'en cas de remplacement d'un juge la nomination sera faite pour une nouvelle période de 12 ans. La Cour des prises devait comporter une disposition semblable. Mais en 1920, cette opinion n'a pas triomphé. On a estimé qu'en l'appliquant on fausserait tout le système sur lequel repose la constitution de la Cour. Par le jeu des élections générales tous les 9 ans on peut répartir équitablement les sièges entre les différentes conceptions juridiques du monde et satisfaire les désirs légitimes de l'ensemble des Etats en assurant un judicieux électisme dans la composition de la Cour. En faisant chevaucher les mandats les uns sur les autres on risque de multiplier les mécontentements et les complications pratiques.

S'inspirant de ces idées, le baron Descamps avait proposé au Comité consultatif de la Haye de ne pas remplacer les juges dont les sièges deviendraient vacants avant l'expiration de leur mandat et de faire appel aux juges suppléants en attendant les élections générales. Cette proposition fut vivement combattue par M. Elihu Root qui fit observer qu'elle aurait pour résultat de détruire la règle de la représentation des principaux systèmes juridiques en appelant par exemple un suppléant norvégien au remplacement d'un titulaire japonais décédé et en empêchant ainsi l'Extrême-Orient de concourir à la composition de la Cour. L'objection soulevée par l'homme d'Etat américain était saisissante et, bien que la plupart des projets antérieurs fissent appel aux suppléants

pour terminer le mandat des titulaires qui viendraient à cesser leurs fonctions, c'est une autre solution qui fut adoptée. L'avant-projet de la Haye décida qu'en cas de vacance, il y serait pourvu par une élection partielle, mais que le nouvel élu achèverait le mandat de son prédécesseur et serait, à son expiration, soumis à réélection, avec l'ensemble de ses collègues. L'enchevêtrement des mandats est donc écarté et tous les 9 ans il est procédé à leur renouvellement général. Mais en cas de vacance, le juge est immédiatement remplacé par élection et son siège ne sera éventuellement occupé par un juge suppléant que provisoirement et jusqu'à la plus prochaine session de l'Assemblée.

Lorsque l'avant-projet de la Haye vint en discussion devant l'Assemblée de la Société des Nations, un amendement britannique reprit la thèse de l'enchevêtrement des mandats. « On a fait valoir, en faveur de cet amendement — dit le rapport de M. Hagerup à la troisième Commission — l'inconvénient qu'il y a à élire un juge pour un terme qui peut être très court et la difficulté qui peut se présenter pour trouver un candidat compétent disposé à accepter l'élection dans ces conditions. On a en outre indiqué les dangers qu'un renouvellement complet de tous les sièges à la fois peut présenter pour la continuité de l'œuvre de la Cour. En sens contraire on a soutenu que la seconde phrase de l'article 14 était en connexion intime avec le système du projet tendant à établir une juste distribution des sièges entre les différentes parties du monde. La sous-commission a cru devoir s'incliner devant cette dernière considération ».

Le statut a donc sur ce point confirmé purement et simplement l'avant-projet. Son art. 14 est ainsi conçu : « Il est pourvu aux sièges devenus vacants selon la méthode suivie pour la première élection. Le membre de la Cour élu en remplacement

d'un membre dont le mandat n'est pas expiré achève le terme du mandat de son prédécesseur ».

La solution ainsi adoptée n'est peut-être pas parfaite mais semble plus pratique que celles qui lui avaient été opposées. Remarquons qu'en cas d'élection partielle le droit de présentation sera exercé par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage avec la seule limitation de ne pas présenter un nombre de candidats plus élevé que le double des places à remplir (art. 5 § 2). Il demeure que chaque groupe pourra présenter deux noms s'il y a un siège à pourvoir, et cela risque de former une liste de candidats hors de proportions avec l'importance de l'élection. Mais cet inconvénient n'est pas capital et il faut espérer que les électeurs s'accorderaient sans difficulté même au cas où il y aurait une abondance excessive de candidats.

Ajoutons enfin que l'art. 14 du statut, employant le terme général de « membres de la Cour », s'applique également aux juges titulaires et aux juges suppléants.

CHAPITRE DEUXIEME

Organisation interne de la Cour

La Cour étant composée, il importe d'étudier son organisation interne : la situation des juges, la forme de sa constitution, la présence sur le siège des juges nationaux des parties, et enfin de quelle manière est réalisé son caractère de permanence.

a) Situation des Juges

I. — INCOMPATIBILITÉS.

La question des incompatibilités devait être nécessairement soulevée à propos de l'organisation de la Cour. Il est certain que les fonctions de juge international ne sauraient se concilier avec certaines autres. Ce principe, dans sa forme vague, rallie l'unanimité des opinions ; mais dès qu'il s'agit de le préciser, des idées opposées se font jour.

Selon certains, ces incompatibilités devraient, pour des raisons pratiques, être très lâches. Il est à prévoir, en effet, que l'activité de la Cour sera, au moins dans les premières années de son existence, assez réduite ; d'autre part les juges devront

être choisis parmi des personnalités éminentes. Dans ces conditions, un régime trop strict d'incompatibilités aurait pour résultat de confiner ces personnalités dans un rôle insuffisamment en rapport avec leurs hautes qualités; on risquerait même d'écarter de la Cour les individualités les plus propres à en rehausser le prestige. Un grand magistrat, un homme d'Etat, un maître de l'enseignement, consentiraient-ils à abandonner leurs fonctions antérieures pour aller à la Haye jouer un rôle intermittent et plus honorifique qu'effectif? Leurs pays respectifs, ne voulant pas se priver de leurs services, ne chercheraient-ils pas à les empêcher d'entrer à la Cour? Cette opinion fut soutenue, notamment, au Comité Consultatif de juristes, par Lord Phillimore qui appuya son argumentation par des exemples pratiques et conclut en faveur d'un système d'incompatibilités très libéral.

Mais la majorité des auteurs ont soutenu une thèse contraire. James Brown Scott préconise des incompatibilités sévères¹. Wehberg, en exprimant la même opinion, réfute l'argument qui prétend que des incompatibilités trop étendues éloigneraient les meilleurs candidats: « Un homme qui n'éprouve pas qu'il a, pour la fonction de juge international, une vocation telle qu'il consacrerait désormais à sa nouvelle fonction toute sa vie et toute son énergie, cet homme là n'est pas fait pour remplir, dans la communauté des Etats le rôle de juge². » A propos de l'élaboration du projet de 1907, le secrétaire d'Etat Elihu Root donnait des instructions dans le même sens à la délégation des Etats-Unis: « Vous devrez vous efforcer de réaliser dans la seconde conférence l'évolution du Tribunal de la Haye dans le sens d'un Tribunal permanent composé de

1. *Une Cour de justice internationale*, New-York 1918.

2. Traduction anglaise Fenwick, p. 66.

juges qui seront des agents judiciaires et rien d'autre, rétribués par un traitement adéquat, qui n'auront aucune autre occupation et qui consacreront tout leur temps à l'examen et au jugement des affaires internationales suivant des méthodes et dans un esprit de responsabilité judiciaire. »

Parmi les projets élaborés en vue de la Cour de justice, tous ceux qui prévoyaient un régime d'incompatibilités adoptaient un système absolu. Le projet des 5 puissances neutres décidait : « Les fonctions de juges sont incompatibles avec toute autre fonction publique ainsi qu'avec toute fonction privée qui comporte un intérêt personnel ou qui poursuit un but politique » (art. 13). D'après le projet de l'Union juridique internationale (art. 14) les membres de la Cour ne pourront exercer « d'autres fonctions d'ordre politique ou judiciaire ». Et les projets danois, norvégien et suédois interdisaient à tous les membres l'exercice d'autres fonctions publiques.

Cette opinion, pour rigoureuse qu'elle puisse paraître, nous semble juste. Les législations internes exigent pour les magistrats nationaux des incompatibilités sévères ; à plus forte raison faut-il les exiger pour les magistrats internationaux qui doivent posséder une indépendance absolue et une sérénité d'esprit complète. L'argument invoqué en faveur d'un système plus lâche — à savoir qu'on ne doit pas priver les Etats des services de leurs jurisconsultes les plus éminents — n'a aucune valeur théorique, et du reste il n'y prétend point. Que vaut-il pratiquement ? peu de choses, car ses inconvénients apparaissent pires que ses avantages. Sous prétexte de faciliter le recrutement de la Cour en imposant à ses membres des conditions moins strictes, on risque de diminuer la confiance que doit inspirer la Cour : or cette confiance est la condition première et essentielle de son fonctionnement et si, à tort ou à raison, elle est diminuée, c'est l'institution tout entière qui

est sourdement minée. L'organisation de la nouvelle Cour est inspirée par le principe de l'internationalisation des juges ; ses membres sont choisis sans considération de nationalité et en raison de leurs qualités individuelles. Nous avons exposé plus haut¹ que cette conception devait être considérée comme une tendance et qu'elle nous semblait difficile à réaliser ; mais du moins, pour rendre cette règle effective dans la mesure du possible il est nécessaire de chercher à dégager les juges de leurs préoccupations nationales. Pour cela il n'est qu'un moyen ; c'est d'exiger qu'ils s'adonnent à leurs nouvelles fonctions à l'exclusion de toute autre. Aucune raison pratique vraiment sérieuse ne s'oppose à cette solution et la logique l'impose impérieusement.

L'avant-projet de la Haye avait adopté à cet égard une formule qui manquait de netteté ; son article 16 s'exprimait ainsi : « L'exercice de toute fonction qui relève de la direction politique, soit nationale, soit internationale, des Etats est incompatible avec la qualité de membre de la Cour. » Si l'on entend l'expression « direction politique » dans un sens extensif, il semble que la formule donne satisfaction à la thèse des incompatibilités strictes. Malheureusement c'est dans un sens très limité qu'elle devait être comprise d'après l'éminent rapporteur de l'avant-projet. Si un chef d'Etat, un ministre, un membre du Conseil de la Société des Nations, ne pouvaient, d'après cette formule, être juges à la Cour, M. de Lapradelle spécifiait qu'un grand nombre de fonctions resteraient compatibles avec celles de juge : non seulement un « grand professeur » un « haut magistrat », pourraient faire partie de la Cour, mais même un « parlementaire éminent » pourrait siéger en conservant son mandat législatif. Le savant rapporteur nous per-

1. V. ci-dessus, chap. I-^{er}, § 5.

mettra de ne pas partager sur ce point son appréciation et d'estimer que le rôle d'un parlementaire le fait intervenir dans la direction politique des Etats. Quoiqu'il en soit, la formule de l'avant-projet, ainsi interprétée, permettait des cumuls de fonctions très nombreux.

Maintenue par le Conseil de la Société des Nations, cette formule fut fort critiquée au cours de la 1^{re} session de l'Assemblée. Les comités norvégiens et suédois avaient proposé de déclarer simplement les fonctions de juge incompatibles avec toute autre fonction publique. L'Assemblée finit par annuler l'ancienne rédaction de l'article 16 et la remplaça par les mots : « Les membres de la Cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative. » En outre, l'Assemblée créa une distinction entre les titulaires et les suppléants en décidant que « cette disposition ne s'applique pas aux juges suppléants en dehors de l'exercice de leurs fonctions près de la Cour. »

L'article 17 de l'avant-projet interdisait aux juges d'exercer les fonctions d'agent, conseil ou avocat et de statuer sur une affaire où il auraient exercé ces fonctions ou dont ils auraient connu à un autre titre. Cet article n'a fait l'objet d'aucune discussion. Il a été maintenu par l'Assemblée, sous réserve d'un adoucissement de la règle en faveur des juges suppléants.

En cas de doute sur l'application des dispositions des articles 16 et 17 la Cour décide (art. 16 et 17 *in fine*).

Tel est l'état de la question d'après le statut définitif. En créant deux régimes distincts d'incompatibilités pour les titulaires et les suppléants, l'Assemblée a peut-être introduit une distinction fâcheuse dans une matière aussi délicate. Dans l'ensemble le nouveau texte de l'article 16 (« les membres de la Cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative ») nous paraît préférable à celui de l'avant-projet ; il est plus concis, plus simple et d'une application plus

étendue. Cependant le sens lui même de l'article demeure sujet à des interprétations variées. A notre avis cette formule devrait interdire à un parlementaire de siéger à la Cour en conservant ses fonctions législatives ; celles-ci nous paraissent être incontestablement des fonctions politiques. Nous constatons néanmoins que les rédacteurs du texte ne lui reconnaissent pas tout-à-fait une telle portée : en effet, le rapport de M. Hagerup à la 3^e commission de l'Assemblée de la Société des Nations dit sur ce point :

« Le délégué italien a proposé un nouvel alinéa de l'article ainsi conçu : « Les fonctions de membre d'un Parlement ne seront pas considérées comme relevant... de la direction politique que des Etats ». La sous-commission, tout en rejetant cet amendement, a pourtant été unanime à reconnaître que l'exercice des fonctions de juge par des membres d'un Parlement, comme dans la chambre des lords en Angleterre (law-lords) ne devait pas être incompatible avec la qualité de membre de la Cour ¹. »

Il ne paraît pas douteux que la sous-commission a considéré uniquement le cas des « law-lords » c'est-à-dire des hauts magistrats britanniques qui, en raison même de leurs fonctions judiciaires élevées, sont membres de la chambre des lords et nous estimons que le commentaire de M. Hagerup doit s'appliquer à ce cas seul. Cependant le principe perd le caractère absolu qu'il devrait comporter ; malgré que nous, en ayons, nous sommes obligé de convenir que le rapport qui vient d'être cité admet (au moins dans certains cas) la compatibilité des fonctions parlementaires avec celles de juge international. A plus forte raison devra-t-on permettre qu'un professeur, un magistrat, siègent à la Cour sans abandonner leur situation antérieure.

1. Rapport Hagerup, p. 4.

Quant aux fonctions de membre de la Cour permanente d'Arbitrage, il est juste qu'elles ne soient pas incompatibles avec celles de membre de la Cour permanente de justice internationale. Théoriquement les deux institutions, sans être identiques, sont de nature similaire; et pratiquement une telle incompatibilité nuirait gravement au recrutement de l'un et de l'autre corps. Cette dernière solution avait été, non seulement admise, mais préconisée par le projet de Cour de justice de 1907 (art. 2).

Quoiqu'il en soit, le statut ayant conféré à la Cour le pouvoir de décider, en cas de doute, sur les cas d'incompatibilités, c'est la jurisprudence qui fournira sur ce point les éclaircissements pratiques.

II. — TRAITEMENT DES JUGES.

La question des traitement du juges est liée pratiquement à celle de la résidence des juges : si les membres de la Cour sont obligés de résider à la Haye, il est évident que la rémunération qui leur est allouée doit être très élevée pour les indemniser de l'abandon de leurs occupations antérieures. Nous étudierons plus loin l'importante question de la résidence obligatoire ou facultative du siège de la Cour¹; bornons-nous à signaler ici que le statut de la Cour n'impose la résidence qu'au président et au greffier. En fait on n'exige donc pas, sauf les cas d'incompatibilités, que les membres de la Cour cessent définitivement d'exercer la profession qu'ils avaient avant leur élection; ils peuvent continuer à bénéficier de tout ou partie des ressources qu'ils tiraient de cette profession, et la

1. V. ci-dessous, chap. II, § d.

nécessité de les indemniser de leur sacrifice en est atténuée dans une certaine mesure.

Mais, d'autre part, il est indispensable au prestige de la Cour que ses membres soient payés non seulement honorablement mais largement. En outre c'est là une condition indispensable de son recrutement car c'est une vérité d'évidence que pour obtenir la collaboration des hommes les plus éminents, on doit leur offrir une rétribution appropriée aux précieuses qualités qu'on recherche. Et cela indique par conséquent que le traitement des juges ne saurait être déterminé par la seule estimation des profits auxquels ils renoncent, non plus que par l'activité effective des travaux de la Cour. Les juges internationaux, du seul fait de la situation considérable qu'ils occupent dans le monde, et en raison de l'indépendance personnelle qu'ils doivent posséder, ont droit à un traitement très élevé. Pour marquer cette idée, lord Phillimore avait suggéré, au cours des débats du comité consultatif de la Haye, que ce traitement ne devrait pas être inférieur à celui des plus hauts magistrats nationaux; il indiquait qu'en Grande-Bretagne le juge le mieux payé reçoit 6.000 livres sterling par an.

La plupart des projets élaborés en vue de la nouvelle Cour étaient assez laconiques sur cette question qui, à la vérité, offre peu d'intérêt juridique malgré son importance pratique. Le projet de 1907 qui avait fixé à 6.000 florins hollandais l'indemnité fixe annuelle des membres de la Cour s'était montré fort chiche et ne fournissait aucune indication méritant d'être retenue.

Le Comité consultatif de juristes étudia à son tour la question et estima qu'il ne lui appartenait pas de fixer un chiffre. Il se borna à donner quelques solutions générales destinées à figurer dans le statut et abandonna aux organes de la Société des Nations le soin de déterminer le montant même des traitements.

Le statut n'indique donc pas le chiffre de la rémunération des juges. Il pose néanmoins dans son article 32 certaines règles qui reproduisent dans l'ensemble l'ancien art. 29 de l'avant-projet. Il dispose tout d'abord que « les juges titulaires reçoivent une indemnité annuelle à fixer par l'Assemblée de la Société des Nations sur la proposition du conseil » et ajoute que « cette indemnité ne peut être diminuée pendant la durée des fonctions du juge ». (Le mot « indemnité » a été substitué par le Conseil dans sa 10^e session au mot « traitement » qui figurait dans l'avant-projet ; le sens de cette modification nous échappe). L'art. 32 décide également que le Président reçoit une indemnité spéciale. En outre le vice-président, les juges et les suppléants reçoivent une indemnité pour la durée de leurs fonctions : il en résulte que le régime des traitements est le suivant :

Pour le Président :

- 1^o L'indemnité annuelle fixe ;
- 2^o Une indemnité spéciale.

Pour le vice-président :

- 1^o l'indemnité annuelle fixe ;
- 2^o une indemnité par jour de fonction.

Pour les titulaires :

- 1^o L'indemnité annuelle fixe ;
- 2^o Une indemnité par jour de fonction.

Pour les suppléants : une indemnité par jour de fonction.

On voit que les juges suppléants sont placés dans une situation défavorisée et il est permis de se demander s'il n'aurait pas été plus heureux de leur donner, comme M. de Lapradelle l'avait proposé au Comité de la Haye, le même traitement que leurs collègues.

L'art. 32 contient encore d'autres dispositions : les frais de voyage sont remboursés ; les juges ad hoc désignés conformé-

ment à l'art. 31¹ reçoivent des indemnités déterminées de la même manière que pour les juges ordinaires; le traitement du greffier est fixé par le Conseil sur la proposition de la Cour; enfin l'Assemblée, sur la proposition du Conseil doit fixer, par un règlement spécial, les pensions à attribuer au personnel de la Cour.

La 11^e session du Conseil de la Société des Nations s'est tenue à Genève dans le même temps que la 1^{re} session de l'Assemblée, et le Conseil a renvoyé à la 3^e commission de l'Assemblée le soin de fixer le traitement des membres de la Cour permanente de justice internationale conformément au statut qui venait d'être adopté. L'Assemblée s'est accordée sur des chiffres qui, en combinant le jeu des indemnités annuelles et des indemnités de fonctions, aboutissent au maximum aux sommes suivantes :

Pour le Président.....	60.000 florins hollandais.
Pour le Vice-Président.....	45.000 florins hollandais.
Pour les titulaires.....	35.000 florins hollandais.
Pour les suppléants.....	30.000 florins hollandais.

Il ne nous appartient pas d'apprécier ces décisions; nous nous bornerons à constater qu'étant donné le taux habituel des traitements des organismes internationaux, elles n'accordent pas aux membres de la Cour une situation exceptionnellement favorisée.

III. — INAMOVIBILITÉ DES JUGES AU COURS DE LEUR MANDAT.

Nous avons vu que le système du mandat à vie a été écarté par le statut de la Cour et que les juges sont nommés pour 9

1. V. ci-dessous, chap. II, § c, 2^o.

ans¹. Tout au moins il semble indispensable, pour que les juges soient indépendants, qu'au cours de ces neuf années leur mandat ne puisse être révoqué. Cette solution est exigée par la nature judiciaire de ce mandat et elle n'a pas manqué d'être adoptée par l'avant-projet de la Haye et confirmée par le statut définitif. Cependant on a estimé qu'il était utile de prévoir le cas où la destitution d'un juge deviendrait nécessaire pour une raison ou pour une autre; il est évident que si un membre de la Cour devient atteint d'aliénation mentale — pour prendre un exemple frappant — il est impossible qu'il continue de siéger; de même s'il venait à commettre un manquement grave aux devoirs de sa charge. A condition d'entourer la destitution, dans de tels cas, des garanties indispensables, le principe de l'inamovibilité ne se trouve nullement atteint. C'est ainsi que le droit interne français admet fort justement que l'inamovibilité des magistrats du siège est parfaitement compatible avec la procédure de déchéance devant la Cour de Cassation constituée en Conseil supérieur de la magistrature. C'est pourquoi l'article 18 du statut, reproduisant les dispositions de l'avant-projet, décide que « les membres de la Cour ne peuvent être relevés de leurs fonctions que si, au jugement unanime des autres membres, ils ont cessé de répondre aux conditions requises ».

Ce texte assure l'indépendance de la Cour en confiant à ses membres eux-mêmes le soin de statuer sur la destitution de l'un d'eux; il donne en outre une garantie précieuse contre toute accusation injustifiée en exigeant l'unanimité des membres de la Cour. Cette disposition, étant donné son caractère, doit être interprétée restrictivement, et nous estimons que l'unanimité requise doit résulter de l'opinion concordante à la

1. V. ci-dessus, chap. I-^r, § e.

fois de tous les juges titulaires et de tous les juges suppléants. On objectera qu'une telle interprétation risque d'entraîner une conséquence pratique fâcheuse en exigeant le vote de suppléants qui résideront peut-être fort loin. C'est là un cas, entre beaucoup d'autres, où on doit regretter que la question de résidence n'ait pas fait l'objet d'une prescription plus stricte. Quoiqu'il en soit, et si, d'une manière générale, on peut considérer que les mots « membres de la Cour » désignent simplement les membres présents sur le siège (titulaires ou suppléants), notre interprétation spéciale de l'article 18 nous semble devoir être maintenue. D'ailleurs le statut a cru bon de créer une disposition expresse lorsqu'il a voulu exclure les juges suppléants de l'expression « membres de la Cour » (art. 16 et 17); or l'article 18 ne comporte pas cette réserve et, pour son application, tous les suppléants doivent, à notre avis, être considérés comme « membres de la Cour. »

La formule de l'article 18, tout en étant très prudente, est conçue dans des termes assez larges pour être appliquée à des éventualités très variées. Cette souplesse ne paraît présenter aucun inconvénient. La Cour statuant elle-même et à l'unanimité, les influences politiques ne sauraient exercer une action déterminante sur sa décision. On doit espérer que la disposition de l'article 18 restera sans application; son insertion dans le statut n'est cependant pas inutile pour assurer dans tous les cas une parfaite composition de la Cour.

L'article 18 décide en outre qu'en cas de destitution prononcée par la Cour, le secrétaire général de la Société des Nations en est officiellement informé par le greffier et que cette communication emporte vacance de siège.

Le statut de la Cour n'a fixé aucune limite d'âge pour les juges; ceux-ci sont donc nommés pour 9 ans quel que soit leur âge.

On aurait pu admettre un âge maximum au delà duquel les juges seraient considérés comme ne possédant plus la vigueur intellectuelle nécessaire par leurs fonctions ; c'est ainsi que le projet des 5 puissances neutres décidait que les membres de la Cour prendraient leur retraite à 70 ans. Le Comité consultatif de la Haye a évité de formuler une règle à cet égard et le statut a observé le même silence. Cette décision négative nous paraît sage ; la fixation d'une limite d'âge est toujours plus ou moins arbitraire et le rapport entre l'âge d'un homme et sa vigueur intellectuelle est un cas d'espèce. En établissant une condition d'âge on eût risqué de priver la Cour — sans raison véritable — des concours les plus précieux.

IV. — IMMUNITÉS DES MEMBRES DE LA COUR.

Le caractère international dont les membres de la Cour sont investis par leurs fonctions doit les faire bénéficier des immunités diplomatiques. En leur conférant ces immunités on leur accorde plus qu'un privilège honorifique ; on renforce l'indépendance de leur situation.

L'art. 5 du projet de 1907 décidait que les juges devraient jouir des immunités diplomatiques dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leurs pays. Si la plupart des projets élaborés depuis étaient restés muets sur cette question ce n'est pas qu'ils en contestassent l'utilité ; mais elle leur paraissait sans doute ne faire l'objet d'aucune difficulté. Le projet des 5 puissances neutres, cependant, contenait une disposition accordant aux juges les immunités diplomatiques dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Comité consultatif chargé de préparer le statut se mit d'accord en adoptant sur ce point la solution de 1907 ; l'arti-

cle 19 de l'avant-projet était ainsi conçu : « en dehors de leur propre pays, les membres de la Cour jouissent des mêmes privilèges et immunités que les agents diplomatiques ».

La réserve ainsi faite, que l'immunité ne couvrirait les juges qu'en dehors de leur pays, a été supprimée par l'Assemblée de la Société des Nations. Elle n'avait sans doute pas une grande importance pratique et constituait un hommage assez platonique au principe de la souveraineté des Etats vis-à-vis de leurs ressortissants. Nous estimons toutefois qu'en supprimant l'exception prévue à l'avant-projet, l'Assemblée a fort heureusement souligné la nature proprement internationale des fonctions de juge telle qu'elle résulte du statut de la nouvelle Cour. Quant au principe de souveraineté des Etats, il ne saurait souffrir d'une si mince exception.

La limitation de l'immunité à l'exercice des fonctions est toute naturelle; elle a été maintenue par l'Assemblée.

L'art. 19 du statut, dans sa rédaction définitive, est ainsi formulé : « Les membres de la Cour jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques. »

Il est certain qu'on ne doit pas considérer le greffier et les autres auxiliaires de la Cour comme des « membres de la Cour »; ils devraient être exclus du privilège accordé par l'art. 19. Mais ils bénéficient de ce même privilège en vertu de l'article 7 du Pacte de la Société des Nations qui confère à tous les agents de la Société l'immunité diplomatique; le caractère général de cet article 7 aurait, du reste, suffi à couvrir les membres de la Cour de l'immunité diplomatique en dehors de toute disposition spéciale du statut.

b) Constitution de la Cour

I. — LE PRÉSIDENT ET LE VICE-PRÉSIDENT.

Pour le bon fonctionnement de la Cour il est indispensable que ses débats soient dirigés. On aurait pu confier la désignation du Président aux électeurs chargés d'élire les juges ; mais il a paru à bon droit, que le lien étroit de collaboration qui unit le Président et les membres de la Cour doit faire attribuer à ces derniers le soin de le choisir. Nul ne peut apprécier mieux qu'eux les qualités nécessaires à un bon Président. C'est pourquoi le projet de 1907, imité par tous les projets ultérieurs, avait décidé que la Cour élirait son Président. Cette solution a été adoptée par l'avant-projet de la Haye et reproduite dans le statut définitif.

Au cours des débats du comité consultatif de juristes, lord Phillimore avait exprimé le vœu que le Président ne fût pas investi d'une situation trop prépondérante afin de garder à la Cour un caractère de collège réunissant des membres égaux. L'avant-projet, pour donner satisfaction à cette opinion, limita à trois ans le mandat présidentiel, en admettant cependant la rééligibilité. Il fut décidé que la Cour comprendrait aussi un Vice-Président.

L'art. 21 du statut, reproduit le texte de l'avant-projet et décide (§ 1^{er}) que « la Cour élit pour 3 ans son Président et son Vice Président » et qu' « ils sont rééligibles ».

Il va de soi qu'ils sont, l'un et l'autre, choisis parmi les juges titulaires.

Les juges suppléants doivent-ils participer à l'élection du Président et du Vice-Président ? Les travaux préparatoires de la Haye fournissent des indications à cet égard. M. de Lapra-

delle avait proposé en effet que les suppléants participassent à l'élection au même titre que les titulaires; de l'avis du savant professeur cette solution aurait rehaussé leur situation et donné aux Etats dont ils sont les nationaux une satisfaction morale. Cette opinion n'a pas prévalu et la proposition fut repoussée à la majorité d'une voix¹. Il est vrai que M. Elihu Root, dans une séance postérieure, a déclaré se rallier à l'avis de M. de Lapradelle. M. James Brown Scott, dans un commentaire de l'avant-projet, estime qu'en conséquence l'avis du Comité de la Haye doit être considéré comme favorable à la thèse de M. de Lapradelle². Mais aucun vote n'ayant sanctionné le changement d'opinion de M. Root, et le comité de rédaction de la Haye n'ayant pas introduit une formule explicite dans l'article 21, on doit admettre, à notre avis, que les juges suppléants ne prennent pas part à l'élection du Président et du Vice-président. Toutefois, s'ils sont sur le siège au moment de cette élection, il semble conforme à l'esprit du texte de les assimiler, dans ce cas, à leurs collègues titulaires et d'admettre leur suffrage.

II. — LE GREFFIER.

La Cour doit avoir un organe administratif. Le projet de 1907 avait décidé que le Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage servirait de greffe à la nouvelle Cour; par ce moyen on réalisait une économie appréciable et la communauté de personnel ne pouvait soulever aucune objection pratique car le Bureau international de la Cour d'arbitrage n'a jamais eu un travail très abondant. Toutefois la plupart

1. V. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 459.

2. J.B. Scott, *The project of a permanent Court of international justice*, p. 79.

des projets postérieurs ont préféré laisser à la Cour toute liberté à cet égard, et l'avant-projet, puis le statut définitif, ont consacré cette manière de voir. L'art. 21 § 2 décide que la Cour nomme son greffier. On doit entendre également par là qu'elle nomme les fonctionnaires de toutes sortes qui constitueront le personnel du greffe.

Ayant ainsi reconnu qu'il appartient à la Cour de choisir ses auxiliaires, l'art. 21 ajoute (§ 3) que « la fonction de greffier de la Cour n'est pas incompatible avec celle de secrétaire général de la Cour Permanente d'arbitrage ». Cette disposition n'était peut-être pas indispensable et, dans le silence des textes la Cour aurait pu parfaitement désigner le secrétaire général de la Cour d'arbitrage comme greffier de la Cour de justice. Du moins la rédaction de l'art. 21 dissipe-t-elle tous les doutes qui auraient pu naître. Les deux Cours ayant leur siège à la Haye, il est vraisemblable que la Cour de justice décidera d'utiliser l'organisme administratif déjà existant comme le suggère le dernier paragraphe de l'art. 21 du statut.

III. — CONDITIONS DANS LESQUELLES DOIT FONCTIONNER LA COUR.

Deux conceptions s'opposent sur le point de savoir dans quelles conditions la Cour doit exercer ses attributions : doit-elle siéger *in pleno* pour chaque litige ou se diviser en plusieurs chambres entre lesquelles seraient réparties les affaires ?

La division en plusieurs chambres présente l'avantage de spécialiser des magistrats dans certaines matières et d'obtenir une expédition plus prompte des affaires. Mais elle soulève de nombreuses difficultés de compétence et de procédure. En outre elle va à l'encontre de l'opinion générale qui souhaite que la Cour ait la forme unitaire ; les arrêts rendus *in pleno*

doivent avoir une autorité plus complète. Enfin l'éclectisme par lequel on réalise dans la Cour la représentation des différents systèmes juridiques est impossible à obtenir dans des chambres de 4 ou 5 membres. Le principe d'une juridiction unique a donc été adopté et les modalités prévues dans la composition de la Cour pour des cas spéciaux, qui feront l'objet d'un chapitre suivant, ne l'infirmant en rien.

Un grand nombre de projets, cependant, tout en prévoyant un nombre élevé de juges, décidaient que les arrêts seraient rendus par un collège restreint de magistrats. C'est ainsi par exemple que le projet des 5 puissances neutres, décidait que la Cour comprendrait 15 juges, mais que 7 juges seulement siègeraient pour trancher un procès. Cet écart numérique s'explique par le fait que les projets qui l'établissaient reconnaissaient aux parties un droit plus ou moins étendu de récusation. Comme nous le verrons dans un prochain paragraphe, le statut a refusé le droit de récusation; par conséquent la Cour tout entière se trouvera saisie des litiges. C'est ce que décide l'art. 25 § 1^{er} du statut, confirmant l'avant-projet de la Haye : « sauf exception expressément prévue, la Cour exerce ses attributions en séance plénière. »

Ce principe, tempéré par des exceptions pour certaines affaires techniques ou urgentes¹, nous paraît excellent. Il est en intime connexion avec la conception générale de la Cour. Le tribunal international pour représenter une autorité forte, doit être une autorité unique, réunissant dans son sein une variété suffisante d'éléments et investie d'un caractère d'universalité. En morcelant la Cour en tronçons distincts on eût risqué de morceler tout de même le prestige de ses décisions. Sur une telle question il faut se garder des analogies superfi-

1. V. ci-dessous chap. III.

cielles avec les juridictions nationales, auxquelles l'esprit se laisse trop facilement entraîner; on doit considérer les facteurs politiques et convenir que, s'il est déjà difficile d'obtenir que les Etats accordent une confiance sans réserve à un tribunal constitué avec toutes sortes de garanties, un tel résultat deviendrait à peu près impossible, si les sentences étaient rendues par des chambres n'offrant plus que des garanties réduites. Le problème de l'organisation de la Cour a exigé de laborieux efforts pour vaincre toutes les susceptibilités; on risquerait de réveiller ces susceptibilités en instituant dans la Cour des chambres autonomes. En fait, la division de la Cour donnerait naissance à des manœuvres regrettables, les parties cherchant à saisir telle ou telle Chambre suivant l'avantage qu'elles penseraient y trouver; des questions de personnes viendraient troubler l'action de la justice et il n'est pas besoin d'insister pour qu'on aperçoive tout le dommage qui en résulterait pour l'autorité de la juridiction internationale.

La Cour exerce donc ses attributions « *in pleno* ». Le « *plenum* » de la Cour est constitué par la réunion des onze juges titulaires. Aux termes du § 2 de l'art. 25, « si la présence de onze juges titulaires n'est pas assurée, ce nombre est parfait par l'entrée en fonction des juges suppléants. » Et l'art. 25 ajoute (§ 3) : « toutefois si onze juges ne sont pas disponibles, le quorum de neuf est suffisant pour constituer la Cour. »

Le quorum est fixé à neuf membres; c'est un chiffre assez élevé pour assurer un fonctionnement normal de la Cour. Mais les juges suppléants entrent en fonction avant que le nombre des magistrats sur le siège ne descende à neuf; dès qu'un titulaire est empêché de siéger il est remplacé par un suppléant de manière à maintenir autant que possible la présence de onze juges. On peut estimer que le quorum de neuf est de nature à parer à toute éventualité; pour qu'il ne fût pas

atteint il faudrait que 6 juges, tant titulaires que suppléants, fussent simultanément indisponibles; c'est un cas qui peut se présenter sans doute, mais qui est peu vraisemblable puisqu'il sera pourvu aux sièges vacants sans attendre le renouvellement général des mandats.

Le statut n'a pas manqué de prévoir la manière dont les juges suppléants entreraient en fonctions : « Les juges suppléants sont appelés dans l'ordre du tableau. Le tableau est dressé par la Cour en tenant compte d'abord de la priorité d'élection et ensuite de l'ancienneté d'âge » (art. 15). Que faut-il entendre par « priorité d'élection » ? Est-ce le fait d'avoir obtenu un plus grand nombre de voix ? Certainement non. Il s'agit, d'une priorité dans le temps¹; les magistrats *élus en même temps* seront classés, quel que soit le nombre de suffrages obtenus par eux, d'après leur âge. Le tableau comprend à la fois les titulaires et les suppléants, mais il est évident que les deux catégories font l'objet d'un classement distinct, les suppléants étant placés à la suite des titulaires. Pour ces derniers, d'ailleurs, l'ordre du tableau n'a pas une grande importance puisqu'ils siègent nécessairement s'ils sont disponibles.

Pratiquement l'éloignement possible de la résidence des suppléants ne sera pas sans entraver l'application normale de l'art. 15 et il sera probablement difficile de suivre toujours l'ordre du tableau pour compléter la Cour. Il aurait peut-être été plus expédient d'appeler les suppléants à siéger par roulement comme le proposait, dans sa première forme, le projet Root-Phillimore au comité de la Haye².

1. Le texte anglais de l'avant-projet contenait à cet égard une formule très explicite : « *the order in time of each election* ».

2. Procès-verbaux, ia Haye 1920, p. 327.

IV. — RÈGLEMENT D'ORGANISATION.

Il était inutile de déterminer dans le statut organique de la Cour les nombreux détails de son fonctionnement. C'est pourquoi le projet de 1907 (art. 32) avait résolu de laisser à la Cour le soin d'établir elle-même son règlement d'ordre intérieur; tous les projets ultérieurs ont reproduit cette sage disposition et le statut a adopté une formule analogue. L'art. 27 de l'avant-projet de la Haye décidait que la Cour déterminerait par un règlement le mode suivant lequel elle exercerait ses attributions et qu'elle réglerait spécialement la procédure sommaire. Au cours de sa 10^e session le Conseil de la Société des Nations a cru bon de modifier l'art. 27 en spécifiant que la Cour déterminerait « les conditions sous lesquelles le Vice-Président entrerait en fonctions ». L'Assemblée a supprimé cette addition jugée inutile et rétabli la rédaction de la Haye. L'art. 30 du statut définitif est ainsi conçu : « La Cour détermine par un règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions; elle règle notamment la procédure sommaire. »

Ce texte est remarquable par la généralité de ses termes; il donne en quelque sorte un mandat à la Cour pour suppléer aux lacunes du statut, en ce qui concerne son fonctionnement. Le règlement d'ordre complètera surtout les règles de procédure; mais il pourra aussi ajouter certaines règles à l'organisation du tribunal et c'est ainsi que le rapport de M. Hagerup à la 3^e Commission de l'Assemblée de la Société des Nations exprime l'opinion que, par exemple, le règlement pourra obliger un Vice-Président, dont le domicile est trop éloigné, à résider au siège de la Cour.

La liberté ainsi accordée à la Cour, quant aux règles de son fonctionnement, est excellente. Il va de soi néanmoins que la

Cour ne saurait prendre à cet égard des décisions contraires aux principes contenus dans son statut. Celui-ci constitue en effet un cadre établi par une convention internationale; seuls les Etats ont qualité pour le transformer au moyen d'une nouvelle convention.

V. — FRAIS GÉNÉRAUX DE LA COUR.

Il est à souhaiter que le fonctionnement de la Cour soit rapide et peu dispendieux. Cependant cette institution entraîne nécessairement une dépense internationale et on doit prévoir comment seront répartis, non les frais des instances qui relèvent de la procédure, mais les frais généraux qui relèvent de l'organisation. Le projet de 1907 mettait ces frais à la charge des puissances contractantes sans préciser leur répartition. Le projet des cinq puissances neutres crut devoir décider que les membres de la Société des Nations supporteraient ces frais par parts égales; les projets scandinaves adoptaient la même solution; une règle aussi égalitaire était étrange; elle n'avait d'autre but que de souligner le principe de l'égalité des Etats autour duquel gravitèrent les principales discussions sur l'organisation de la Cour. Si le but était louable, on peut dire que la conséquence qu'on en tirait était proprement absurde; un tel régime eût imposé au Honduras une quote part égale à celle des Etats-Unis.

Le Comité de juristes de la Haye refusa avec raison d'approuver ce système. L'art. 30 de l'avant-projet est devenu l'art. 33 du statut; il porte que les frais « de la Cour sont supportés par la Société des Nations de la manière que l'Assemblée décide sur la proposition du Conseil ».

Cette question ne présente pas un grand intérêt. Nous observerons toutefois que le statut aurait pu se borner à dire que

les frais seraient supportés par la Société des Nations, celle-ci ayant un budget organisé de manière à tenir compte de la faculté contributive des différents Etats.

VI. SERMENT DES JUGES.

L'art. 20 du statut, confirmant l'avant projet de la Haye, impose en ces termes un serment aux juges : « Tout membre de la Cour doit, avant d'entrer en fonction, en séance publique, prendre engagement solennel d'exercer ses attributions en pleine impartialité et en toute conscience. »

C'est la reproduction de la formule adoptée dans le projet de 1907. Cette disposition n'est peut-être pas d'une utilité démontrée; on doit l'approuver puisqu'elle ne présente aucun inconvénient et qu'elle donne satisfaction à une tradition générale.

c) **Droit de Récusation et présence sur le siège de juges nationaux des parties**

La question du droit de récusation est fort importante en elle-même. Elle est étroitement liée, en outre, à la question de savoir si la Cour doit comprendre sur le siège des juges nationaux des parties en cause. Ce dernier point est d'une telle ampleur que nous le traiterons séparément, après avoir étudié le droit de récusation proprement dit.

I. DROIT DE RÉCUSATION.

Pour une raison ou pour une autre un juge peut être mal qualifié pour siéger dans une affaire déterminée; dans ce cas il

doit être éliminé et cette élimination peut s'opérer par différents moyens qu'il importe de distinguer soigneusement. On peut décider à l'avance et d'une manière générale que dans des cas déterminés le juge devra abandonner son siège; c'est ainsi par exemple que beaucoup d'auteurs, dont nous étudierons plus loin l'opinion, souhaitent que le fait pour un magistrat d'être ressortissant d'un des Etats en cause entraîne pour lui l'impossibilité de statuer; dans ce cas l'élimination est opérée *de plano* en vertu d'une règle préétablie, sans intervention des parties ni du juge intéressé; en d'autres termes on se trouve en face d'une véritable incompatibilité. L'élimination peut résulter d'un autre procédé et être décidée soit par le magistrat intéressé, soit par la Cour sur la demande ou même contre le gré de ce magistrat : c'est l'abstention volontaire ou forcée. Enfin l'élimination peut être obtenue d'une troisième manière, par une manifestation de volonté des parties; on accorde à celles-ci le droit de désigner un ou plusieurs juges qui ne pourront connaître de l'affaire dont la Cour est saisie : c'est la récusation par les parties ou récusation proprement dite — ce droit de récusation comporte en général la faculté de l'exercer sans en exprimer les motifs.

Bien qu'un tel droit accordé aux justiciables paraisse au premier abord assez arbitraire, il constitue un usage juridique fort ancien, du moins dans le droit continental. On le rencontre dans le droit romain, le droit canonique, l'ancien droit coutumier français; la législation révolutionnaire l'a maintenu dans le droit moderne. Dans le domaine du droit international public, le droit de récusation, était, jusqu'à nos jours, à peu près inconnu; en dehors de l'ancienne institution Austro-géale du droit germanique et des tribunaux fédéraux modernes de Suisse et d'Amérique, la juridiction entre Etats avait toujours affecté la forme arbitrale, et les parties, choisissant

d'un commun accord leurs arbitres, ne pouvaient songer à les récuser. L'institution d'une Cour de justice constituée à l'avance, antérieurement aux litiges, devait soulever la question du droit de récusation.

Beaucoup d'esprits s'en sont montrés partisans en raison même du caractère international des différends. En accordant aux parties le droit d'exclure certains juges sans même exiger l'expression des motifs de cette exclusion, on permet de calmer les plus légitimes appréhensions en évitant de les exprimer d'une manière qui pourrait être blessante. Loin de blâmer l'apparence arbitraire de ce procédé ne peut-on pas louer plutôt sa discrétion ? En outre on ne doit pas oublier que la confiance des Etats dans la Cour est la condition primordiale de son fonctionnement : plus encore que dans le droit interne, n'est-il pas nécessaire d'introduire, dans le statut de la Cour, un droit de récusation en faveur des parties afin que celles-ci acceptent sans arrière-pensée les sentences rendues contre elles ? La susceptibilité des nations est plus vive que celle des particuliers et doit recevoir, à tout le moins, les mêmes satisfactions.

Inversement, on a soutenu que le droit de récusation devait être refusé et que le prestige de la Cour ne saurait s'en accommoder. La dignité des juges est diminuée s'il est permis aux plaideurs de les écarter du siège au gré de leur volonté ; la récusation est, en somme, l'expression d'un soupçon désobligeant pour le magistrat qui en est l'objet, et on a été jusqu'à dire que l'introduction de ce droit dans le statut serait de nature à éloigner de la Cour les personnalités les plus qualifiées, peu soucieuses de s'exposer à pareil affront. D'autre part, il est admis que la nouvelle juridiction doit s'opposer, par son caractère judiciaire aux anciennes juridictions arbitrales, en ce sens que l'on veut créer un tribunal permanent

constitué *ne varietur*; or en permettant aux parties de récuser certains magistrats, on leur accorde le pouvoir de modifier la composition de la Cour et de choisir leurs juges dans une certaine mesure. Théoriquement, le droit de récusation est donc contraire aux principes qui inspirent l'institution même de la Cour de justice. Pratiquement, ce droit risque de couvrir des combinaisons peu avouables et des calculs que la justice ne doit pas tolérer. Le régime des incompatibilités doit suffire à prévenir les méfiances des justiciables. Si cependant il se présente un cas où la présence d'un juge déterminé semble indésirable, c'est à ce juge qu'il appartient de s'abstenir ou à ses collègues d'apprécier s'il doit ou non siéger; mais les parties ne doivent avoir aucune action sur la composition du tribunal appelé à juger leur cause.

Tel est l'exposé de la question. Le projet de 1907 l'avait laissée sans réponse, mais les projets élaborés depuis ont préconisé des solutions dont la variété prouve combien le problème est complexe. Selon certains d'entre eux la récusation devait être en quelque sorte obligatoire; par exemple chaque partie devait désigner deux juges qui s'abstiendraient de siéger (Union juridique internationale) ou 3 juges (Norvège) ou 5 juges (Suisse); ce caractère obligatoire aurait donné sans doute à la récusation une signification moins désobligeante que lorsqu'elle s'exerce spontanément. D'autres projets accordaient la faculté de récuser certains juges sans motiver cette décision; d'autres encore, tout en reconnaissant cette faculté, exigeaient des « motifs bien déterminés » (cinq Puissances neutres, Suède) — Seul, croyons-nous, le projet néerlandais interdisait aux parties d'exercer une influence sur la composition du tribunal — Ainsi, avec des modalités différentes, presque tous les projets comportaient le droit de récusation; ils le considéraient sans doute comme une concession

au principe de la souveraineté des Etats et espéraient, par là, faire accepter plus facilement l'institution de la Cour.

Le Comité consultatif de juristes chargé de rédiger l'avant-projet a repoussé la solution suggérée par la quasi-unanimité des projets et, après avoir discuté la question, il a décidé de ne pas admettre le droit de récusation. — Le statut définitif a confirmé cette manière de voir.

En fait, donc, les parties n'ont pas le droit de récuser des membres de la Cour. Il faut cependant prévoir les cas où la présence sur le siège de certains juges est indésirable; c'est pourquoi le statut ne s'est pas contenté d'établir par ses articles 16 et 17 des incompatibilités générales et spéciales¹, il a adopté une disposition permettant d'écarter un membre de la Cour dans certaines hypothèses. Mais, préférant le système de l'abstention au système de la récusation, c'est à la Cour qu'il confie le soin d'en décider suivant certaines règles et à l'exclusion de toute initiative des parties. L'article 24 du statut, qui reproduit, avec quelques modifications de rédaction, l'article 24 de l'avant-projet, est ainsi conçu :

« Si pour une raison spéciale, l'un des membres de la Cour estime devoir ne pas participer au jugement d'une affaire déterminée, il en fait part au président.

« Si le président estime qu'un des membres de la Cour ne doit pas, pour une raison spéciale, siéger dans une affaire déterminée, il en avertit celui-ci.

« Si, en pareils cas, le membre de la Cour et le président sont en désaccord, la Cour décide. »

Cet article prévoit deux cas : 1^o un juge estime spontanément qu'il ne doit pas siéger dans une affaire; il en fait part

1. V. ci-dessus chap. II, § 1^o.

au président et si celui-ci est du même avis, le juge s'abstient sans que la Cour intervienne. Si le président considère que le juge doit néanmoins siéger la Cour se prononcera sur leur désaccord; mais en fait on peut considérer que jamais le président ne fera obstacle aux scrupules d'un de ses collègues; 2^o Il se peut qu'un membre de la Cour, même de très bonne foi, ne se rende pas compte qu'il est préférable qu'il ne participe pas au jugement d'une affaire; le président a alors le devoir, un peu délicat sans doute, de l'en avertir; si le juge défère à l'invitation qui lui est faite il s'abstient de siéger; s'il considère que l'avertissement du président est mal fondé, la Cour décide. En résumé l'abstention est due soit à l'initiative spontanée du juge intéressé, soit à l'initiative du président; dans les deux cas l'accord du juge et du président est nécessaire, faute de quoi la Cour tranche la question.

Que faut-il penser de cette solution positive? A notre avis c'est à bon droit qu'elle refuse aux parties le droit de récuser des juges. Le fait que les plaideurs pourraient à leur gré exclure du tribunal certains de ses membres serait absolument contraire tant à la dignité individuelle des juges qu'au prestige de la Cour elle-même. Surtout un tel droit donnerait aux nations en cause une influence fâcheuse sur la composition du collège juridictionnel, car cette influence ne s'exercerait pas certainement en faveur d'une parfaite justice. Par contre le statut a peut-être été trop loin en n'accordant aux parties aucune initiative pour provoquer l'abstention d'un juge. Les Etats qui se présentent devant la Cour acceptent une limitation (d'ailleurs juste et nécessaire) de leur souveraineté; c'est bien le moins qu'il leur soit permis d'exprimer, le cas échéant, l'appréhension que leur cause la présence au sein de la Cour d'une personnalité déterminée. Il semble que, tout en laissant à la Cour le pouvoir d'en décider, le statut

aurait pu admettre les parties à solliciter l'abstention de tel ou tel magistrat. Du reste, la pratique jurisprudentielle donnera peut-être sur ce point des solutions libérales.

II. — PRÉSENCE SUR LE SIÈGE DE JUGES NATIONAUX DES PARTIES

Nous avons déjà étudié la question de la nationalité des juges dans la composition générale de la Cour¹; nous avons vu que le statut décide que les magistrats sont élus sans distinction de nationalité, mais que la Cour ne peut comprendre plus d'un ressortissant d'un même membre de la Société des Nations. Il se trouve donc que la Cour réunit 15 membres qui sont tous de nationalités différentes. Lorsqu'une affaire sera portée devant elle, il arrivera très souvent que la Cour comprendra un juge national d'une des parties, voire des deux parties. Or, convient-il, que les juges connaissent d'un procès où leur propre pays est en cause ?

Une telle question est étroitement liée à la question du droit de récusation. Il est évident que si chaque partie avait le droit de récuser au moins un juge, elle ne manquerait pas d'exercer ce droit contre le juge national de la partie adverse, si le tribunal en comprenait un. En accordant le droit de récusation, le statut aurait en réalité résolu, par la négative, le problème de la présence sur le siège de juges nationaux des parties. Il n'en a rien fait, comme nous venons de le voir. D'autre part, tout en refusant le droit de récusation, on aurait pu admettre une incompatibilité temporaire comme en prévoit l'article 17 du statut, et décider que la qualité de national d'une des parties empêcherait le juge de siéger le cas échéant.

1. V. ci-dessus, chap. I^{er}, § b.

Mais, qu'elle soit résolue par un procédé ou par un autre, la question de la participation des juges au règlement d'un différend concernant leur propre pays a suscité des opinions absolument opposées que nous devons examiner.

L'application rigide des principes conduirait à ne prévoir aucune disposition spéciale sur ce point. En effet les juges sont élus sans égard à leur nationalité; ils sont internationaux et seules leurs qualités personnelles sont prises en considération. — La Cour est composée immuablement. Ses membres sont tellement pénétrés de l'esprit international qu'il n'y a pas lieu de rechercher si leur origine les prédispose à user de partialité à l'égard d'une des parties. En principe, les juges, en entrant à la Cour, ont perdu leur nationalité, et dès lors il n'y a plus à se préoccuper du lien qui les rattache à tel ou tel pays.

L'opinion ainsi exprimée est tellement contraire à la réalité que les théoriciens les plus abstraits ont refusé de s'y rallier. Les juges sont des hommes et non des demi-dieux, et un sage amour de leur patrie peut et doit se concilier avec l'exercice consciencieux de leurs fonctions. Aussi, la plupart des auteurs ont admis que le juge, puisqu'il garde en fait sa nationalité, doit être éliminé du tribunal lorsque son pays se présente devant la justice. L'impartialité des magistrats est une condition essentielle à obtenir et cette impartialité est presque inconcevable chez un magistrat qui doit trancher un litige entre son pays et un Etat rival. M. Raoul Fernandes, a soutenu avec beaucoup de force cette thèse, devant le Comité consultatif de la Haye et l'a formulée dans une alternative saisissante : Si le juge est partial en faveur de son pays, il faut l'écarter. S'il est impartial, il est placé dans une situation intolérable, car s'il se prononce en faveur de son pays il sera l'objet de tous les soupçons, et s'il se prononce contre lui il

subira non seulement une mortification de son patriotisme, mais aussi les imprécations de ses concitoyens incapables d'apprécier la noblesse de son attitude. Dans tous les cas on doit donc exiger qu'aucun national des Etats en cause ne siège dans l'instance. Si la Cour n'en comporte normalement aucun, sa composition ne sera pas modifiée; si, au contraire, un ou plusieurs des ressortissants des parties figurent parmi la Cour, ils se retireront purement et simplement. Cette opinion, qui est d'une belle tenue logique, prend pour point de départ le principe que les juges ne sont à aucun degré des représentants des Etats, et que c'est par là surtout que la nouvelle juridiction se distingue de l'arbitrage.

L'exclusion absolue des ressortissants des Etats en cause a semblé à beaucoup une solution exagérée, et certains projets, notamment celui de l'Union juridique internationale, admettaient que les nationaux des parties participassent au jugement, à condition que chaque partie bénéficiât du même avantage. Bien qu'il admit le droit de récusation qui suffisait, selon nous, à résoudre la question, le projet de l'Union juridique avait cru devoir adopter un article 10 ainsi rédigé : « Quand un juge a la nationalité de l'un des Etats parties au litige, sans qu'aucun autre ait celle de l'adversaire, il cède son siège au premier suppléant qui n'a la nationalité d'aucun des Etats en cause ».

Selon ce système il n'y aurait pas incompatibilité entre la qualité de juge et celle de national des parties; ce qui importe, c'est d'assurer l'équilibre entre les deux adversaires. Mais, pour assurer cet équilibre, si une seule des parties compte un ressortissant dans la Cour, pourquoi éliminer le juge national? Ne pourrait-on obtenir le même résultat en maintenant sur le siège ce juge national et en y faisant monter d'autre part un juge *ad hoc* qui représenterait l'autre? Le projet de

l'Union juridique n'admettait pas ce procédé; il considérerait que la présence des juges nationaux n'était pas contraire à la bonne marche de la justice mais qu'elle n'était nullement indispensable. Et il préférerait l'abstention du membre national de la Cour à la nomination d'un juge *ad hoc* par la raison qu'une telle nomination introduirait dans le tribunal un élément fâcheux. La faculté donnée aux plaideurs de désigner, pour un litige déterminé, un magistrat de leur choix qui les représenterait est contraire au caractère judiciaire de la nouvelle Cour. Elle en modifierait la composition et la rapprocherait d'une juridiction arbitrale. S'il se trouve que chaque partie compte parmi la Cour un de ses ressortissants, rien de mieux; mais elles ne doivent en aucun cas y introduire un juge spécial car elles fausseraient ainsi le fonctionnement normal de l'institution.

Les opinions variées qui viennent d'être décrites comportent une idée commune. La présence sur le siège d'un juge national est suivant l'une indifférente, suivant une autre nuisible, suivant une autre, enfin, admissible. Mais toutes s'accordent à considérer qu'elle n'est pas nécessaire.

Or, à toutes ces théories s'est opposée l'idée que la Cour doit comprendre des ressortissants des parties en cause et que c'est pour elle une nécessité absolue. Cette condition est exigée à la fois par l'intérêt de la justice et par l'intérêt des parties.

La Cour de justice internationale statue entre Etats. On viendrasoutenir à sa barre les points de vue les plus divers conçus dans les pays les plus variés; quelque étendue que soit la culture de ses membres, qui pourra, mieux qu'un juge national, comprendre ces points de vue et les faire comprendre à ses collègues? Cette préoccupation, dira-t-on, a reçu satisfaction grâce à l'article 9 qui recommande aux électeurs de composer la Cour en tenant compte des grandes formes de civilisation et

des principaux systèmes juridiques du Monde¹. Mais nous avons déjà vu que la règle posée par l'article 9 est bien vague. Au contraire, en décidant que des ressortissants des Etats en litige figureront toujours dans la composition du tribunal on aura la certitude que la sentence sera prononcée en connaissance de cause et on évitera des malentendus qui auraient des conséquences désastreuses.

De plus la rédaction des arrêts, dans une affaire qui met aux prises des Etats souverains, est une chose extrêmement délicate. Elle doit être aussi prudente dans sa forme que solide dans ses arguments. La fragilité actuelle des sanctions exige que le jugement soit conçu dans des termes qui en imposent le respect à ceux-là mêmes qu'il condamne. Pour obtenir ce résultat difficile la collaboration d'un juge national est indispensable et on n'a pas manqué d'invoquer sur ce point l'autorité de l'illustre praticien du droit international qu'était Louis Renault.

Enfin et surtout, si la présence sur le siège d'un ressortissant des parties peut être condamnée au nom de certains principes abstraits, les conditions actuelles de la vie internationale l'imposent impérieusement. L'opinion publique des Etats n'admettrait pas les décisions d'une juridiction complètement étrangère. Pour que les nations acceptent les arrêts de la Cour il faut que ces arrêts soient rendus avec la participation d'un juge national. Si cette nécessité pratique était méconnue, les peuples n'accorderaient pas à la Cour la confiance dont elle a besoin pour devenir une institution vivante et efficace.

Cette dernière opinion a triomphé au comité consultatif de la Haye et le statut a consacré le principe de la présence sur le siège de juges nationaux des parties. L'article 31 qui règle

1. V. ci-dessus chap. 1^{er} § c.

cette délicate question reproduit presque textuellement l'ancien article 28 de l'avant-projet. Mais il ne suffisait pas d'admettre ce principe et il fallait réaliser à cet égard une parfaite égalité entre les adversaires dont la cour devra trancher les différends.

Plusieurs hypothèses peuvent se présenter. Tout d'abord, chaque partie peut avoir déjà sur le siège un juge de sa nationalité; dans ce cas il n'y a aucune difficulté à résoudre et la Cour reste constituée normalement. « Les juges de la nationalité de chacune des parties en cause conservent le droit de siéger dans l'affaire dont la Cour est saisie », (art. 31 § 1^{er})

L'hypothèse inverse est celle où aucun des Etats en litige ne possède un juge national sur le siège; dans ce cas, la composition de la Cour sera modifiée, mais l'égalité des parties ne sera pas difficile à maintenir; chacune nommera un juge *ad hoc* (ou un juge suppléant de sa nationalité s'il en existe), et le tribunal, ainsi complété, procédera à l'examen et au jugement de l'affaire (article 31 § 3).

Enfin il faut envisager une 3^e hypothèse qui est plus compliquée : une partie peut avoir un de ses nationaux dans la Cour, alors que la partie adverse n'en a pas. Comment les représenter toutes les deux d'une manière parfaitement égale ausein du tribunal? En permettant à la partie non représentée de désigner un juge pour siéger aux côtés du juge de l'autre partie? M. de Lapradelle a fait très justement remarquer au cours des débats du Comité consultatif¹ qu'une telle solution risque d'établir une égalité formelle mais une inégalité réelle. En effet le juge désigné pour un litige déterminé sera dans une situation très inférieure par rapport au juge de l'autre partie. Ce dernier, habitué à collaborer avec les autres membres de la

1. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 198.

Cour, ayant sur eux une influence naturelle, connaissant leur tournure d'esprit, familiarisé avec le mode de discussion, prendra dans les délibérations une part efficace. Le nouveau venu, au contraire se trouvera dans un milieu inconnu et, à moins d'avoir une autorité personnelle considérable, risquera d'être moins écouté par ses collègues d'occasion. Afin d'obtenir une égalité absolue, M. de Lapradelle proposait qu'on fit descendre du siège le juge national déjà en place et qu'on accordât aux parties le droit de nommer deux juges *ad hoc* qui se trouveraient dans une position identique. Mais alors on obtiendrait ce résultat un peu paradoxal que l'Etat qui, en temps ordinaire, compte sur le siège un de ses nationaux, le verrait quitter la Cour dans le moment même qu'il tiendrait le plus à avoir un représentant influent; cet Etat sans doute se résignerait de mauvaise grâce à remplacer, lorsqu'il est en cause, un juge national permanent par un juge temporaire. En fait ni l'avant-projet de la Haye ni le statut n'ont adopté la suggestion de M. de Lapradelle et le § 2 de l'article 31 dit : « Si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une seule des parties, l'autre partie peut désigner pour siéger un juge suppléant s'il s'en trouve un de sa nationalité. S'il n'en existe pas, elle peut choisir un juge pris de préférence parmi les personnes qui ont été l'objet d'une présentation en conformité des articles 4 et 5. » Ainsi si une seule des parties compte un juge sur le siège on rétablit l'égalité en donnant simplement à l'autre partie le droit de nommer un juge de son choix.

Il peut encore se présenter une hypothèse spéciale : que décider si le Président est un ressortissant d'un Etat en cause ?

Le statut a laissé la question sans réponse. Nous estimons qu'en un tel cas le principe de l'égalité des parties exige que le Président cède ses fonctions présidentielles au vice-président

ou, à son défaut, au juge le plus ancien, tout en conservant le droit de siéger lui-même dans l'instance comme un juge ordinaire.

Les juges *ad hoc* sont désignés de la même manière dans toutes les hypothèses (art. 31 §§ 2 et 3). Le statut déclare qu'ils doivent être choisis « de préférence » parmi les personnes qui ont été présentées lors de la constitution de la Cour¹, mais c'est une indication qui n'a pas un caractère impératif. Par contre l'article 31 § 5 exige qu'ils satisfassent aux prescriptions des art. 2, 16, 17, 20 et 24; ils doivent donc remplir les conditions générales d'éligibilité, ne pas se trouver dans un cas d'incompatibilité, prêter serment et, le cas échéant, s'abstenir de siéger, quitte à être remplacés. Ces dispositions ont pour but à la fois d'assurer la désignation de personnalités qualifiées et de placer les juges *ad hoc* dans une situation aussi voisine que possible de celle des juges ordinaires.

L'art. 31 § 4 dispose que lorsque plusieurs parties font cause commune elles comptent pour une seule pour l'application des dispositions précédentes et qu'en cas de doute la Cour décide.

On s'était demandé s'il convenait de donner aux juges *ad hoc* une voix consultative ou une voix délibérative; le statut a adopté la deuxième solution qui semble plus naturelle : « Ils statuent sur un pied d'égalité avec leurs collègues ». (art. 31 § 5).

Les juges désignés conformément à l'article 31 comptent-ils dans le quorum? Lors de la première Assemblée de la Société des Nations un amendement italien avait proposé de spécifier expressément qu'ils ne seraient pas compris dans le quorum de onze ou neuf stipulé à l'art. 25; la sous-commission saisie de cet amendement l'a jugé superflu et « a estimé que cela allait

1. V. ci-dessus chap. I^{er}, § d 1^o.

sans dire¹. » La solution n'est donc pas douteuse mais un texte formel n'aurait peut-être pas été inutile.

En résumé le statut de la Cour a décidé, non seulement que le fait pour un juge d'avoir la nationalité d'une partie n'était pas une cause d'élimination, mais encore que les parties auraient le droit de compter toujours sur le siège un de leurs ressortissants. Il est manifeste que cette solution n'est pas rigoureusement conforme au principe de l'« internationalisation » des juges; il est certain qu'elle reconnaît d'une manière plus ou moins explicite que les juges, dans une affaire où leur pays est en cause, représentent dans une certaine mesure leur gouvernement; nul doute qu'ainsi le caractère arbitral reparait au détriment du caractère judiciaire qu'on désire donner à la Cour. Mais n'est-ce pas vouloir devancer l'évolution des idées juridiques que de prétendre établir subitement une infranchissable barrière entre la solution arbitrale et la solution judiciaire ? Si les deux notions se séparent peu à peu elles sont encore proches l'une de l'autre et il n'y a pas lieu de se formaliser outre mesure de voir une institution antérieure exercer sur une institution nouvelle une influence qui n'est pas complètement d'accord avec les principes. Au surplus, la question qui se posait, d'admettre ou non sur le siège des juges nationaux des parties, devait être résolue d'une manière pratique. Il était bon de considérer le problème sous son aspect théorique et on n'a pas manqué de le faire. Mais il aurait été profondément regrettable d'introduire dans l'organisation de la Cour une règle en contradiction avec la mentalité des peuples qui seront ses justiciables. Les nations veulent un tribunal où, lorsqu'elles plaideront, elles soient sûres d'être com-

1. Rapport de M. Hagerup à la 3^e Commission de l'Assemblée de la Société des Nations.

prises, sinon approuvées. Ce désir, après tout, est bien légitime, et en lui donnant satisfaction le statut a réalisé une condition indispensable à la vitalité de la Cour.

d). — Permanence et siège de la Cour.

Résidence des juges.

La Cour permanente d'arbitrage de la Haye créée en 1899 n'a jamais été « permanente » que de nom. On sait qu'elle est constituée par une simple liste de personnalités parmi lesquelles les Etats peuvent choisir les arbitres auxquels ils désirent soumettre leurs différends; le seul organe permanent est le Bureau international de la Haye qui sert de greffe à la juridiction arbitrale. En fait, l'activité de la Cour d'arbitrage sans être négligeable, a été fort réduite; le nombre des litiges qui lui ont été soumis est demeuré très faible et, dans ces conditions, il serait absurde d'exiger des arbitres, dont la très grande majorité n'a jamais siégé, de résider à la Haye. La Cour d'arbitrage n'est en aucune manière un collège judiciaire.

L'article 14 du Pacte de la Société des Nations a chargé le Conseil de préparer et soumettre aux membres de la Société un projet de Cour Permanente de justice internationale. Nous savons que la nouvelle institution ne doit nullement se substituer à la Cour d'arbitrage; elle doit s'ajouter simplement à elle, mais s'en distinguer par des caractéristiques qui peuvent se résumer en deux mots : elle sera de nature judiciaire; elle sera réellement permanente.

Ce caractère de permanence est essentiel et sa réalisation marquera un grand progrès dans la pratique du droit international. Les nations n'avaient auparavant qu'une seule ressource juridictionnelle : la Cour d'arbitrage, qu'il faut constituer

spécialement et à grands frais pour chaque affaire. Dorénavant, elles auront à leur disposition une cour de justice prête à statuer dans un délai très bref, constituée à l'avance, facilement accessible et peu coûteuse. Depuis fort longtemps les auteurs qui réclamaient la création d'une Cour de justice internationale, insistaient sur l'importance de sa permanence qui doit permettre au droit international de progresser rapidement grâce à une jurisprudence suivie.

Il est évident que la condition première pour réaliser cette permanence est de fixer un siège à la Cour. On s'est demandé si ce siège devait coïncider avec celui de la Société des Nations; nulle raison n'impose une telle décision et tous les projets qui prévoyaient la fixation du siège de la Cour, désignaient la Haye. Le professeur Louis Renault a loué le calme et la sérénité de son atmosphère et la capitale néerlandaise constitue, tant par ses souvenirs historiques que par sa situation géographique et politique, le lieu le plus qualifié pour recevoir la Cour. De plus — qu'on excuse ce détail matériel — le Palais de la Paix construit à la Haye par la générosité d'Andrew Carnegie offre un logis somptueux au nouveau tribunal. Le choix du siège s'est donc fait sans difficulté et l'art. 22 § 1 du statut dispose que « le siège de la Cour est fixé à la Haye ».

Pourra-t-on transférer ce siège à volonté pour juger tel ou tel différend ? On peut soutenir que, si les parties sont d'accord pour le réclamer et si la Cour y consent, il n'y a aucun motif d'empêcher les juges de se transporter ailleurs. Nous estimons néanmoins que la fixité du siège constitue un élément de permanence et que le nomadisme de la Cour nuirait à son bon fonctionnement. Au surplus les textes confirment notre opinion. On a voulu tirer un argument d'analogie de l'article 7 du Pacte de la Société des Nations qui autorise à changer le siège de la Société; mais cette analogie est mal

fondée car la disposition prévue pour un organe politique ne doit pas s'appliquer à un organe judiciaire d'une nature complètement différente. Quant à l'article 28 du statut qui décide qu'avec le consentement des parties les Chambres spéciales constituées pour les affaires de travail et de transit¹, peuvent siéger ailleurs qu'à la Haye, on doit le considérer comme une disposition exceptionnelle et conclure *a contrario* que, d'une manière générale, le siège de la Cour est immuable. Si telle doit-être la règle, elle peut comporter des tempéraments dans des cas extraordinaires et il est probable que le règlement d'organisation fournira sur ce point des indications pratiques. Mais le principe de la fixité du siège doit-être nettement reconnu; le projet de 1907 l'exprimait catégoriquement (art. 11).

La Cour étant ainsi établie à la Haye, de quelle manière va-t-on réaliser son caractère permanent? On avait songé à constituer une chambre, composée par roulement, qui aurait siégé d'une manière continue: mais nous avons vu que le statut a adopté le principe que la Cour doit siéger *in pleno* et que d'excellentes raisons justifient cette solution²; d'autre part, il est probable que la Cour, au début de son existence, aura peu d'affaires à résoudre et il est impossible de lui demander de siéger sans désespérer. M. Ricci-Busatti, au Comité de la Haye, avait proposé de constituer une simple liste de juges; ceux-ci ne se réuniraient que lorsque le jugement d'un litige les appellerait à la Cour³; ce dernier système n'aurait nullement assuré la permanence qu'il s'agit d'instituer. On a préféré adopter le régime des sessions qui est pratique et simple et qui permet d'obtenir une permanence effective.

1. V. ci-dessous chap. III, § a.

2. V. ci-dessus, chap. II, § b.

3. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 188.

L'article 23 du statut confirme les dispositions de l'avant-projet. Il est ainsi conçu :

« La Cour tient une session chaque année. Sauf disposition contraire du règlement de la Cour, cette session commence le 15 juin et continue tant que le rôle n'est pas épuisé.

« Le Président convoque la Cour en session extraordinaire quand les circonstances l'exigent. »

Ce texte appelle certaines observations. Le système d'une session annuelle semble excellent à la condition d'être complété, comme l'a fait le statut, par la possibilité de réunir des sessions extraordinaires et par l'organisation d'une procédure sommaire permettant de statuer rapidement dans certains cas¹. Mais cette session annuelle aura-t-elle lieu si aucune affaire n'est inscrite au rôle ? On doit répondre affirmativement. La périodicité est nécessaire pour assurer vraiment la permanence et le § 1^{er} de l'article 23 est rédigé d'une manière impérative. Même si aucune affaire ne doit être portée devant la Cour, il n'est pas sans intérêt que ses membres se réunissent, ne fût-ce que pour prendre contact ; il peut y avoir des questions de règlement à débattre, des avis à donner au Conseil et à l'Assemblée, qui justifient parfaitement la réunion de la Cour, même en dehors de tout litige. Les travaux préparatoires qui ont abouti à l'élaboration du statut fournissent un éclaircissement très net sur ce point : le Comité de juristes de la Haye a décidé formellement que le texte adopté devait s'entendre dans un sens obligatoire et que la Cour devrait se réunir même au cas où son rôle ne porterait aucune affaire².

La date de la session annuelle n'est pas imposée catégoriquement par l'art. 23 qui prévoit très sagement une disposi-

1. Sur ce dernier point, v. ci-dessous chap. III, § b.

2. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 574.

tion contraire; la Cour aura donc entière liberté pour modifier cette date.

Enfin il convient de souligner l'importance particulière du 3^e paragraphe de l'art. 23 qui prévoit des sessions extraordinaires; cette prévision est indispensable pour assurer qu'en tout temps les nations auront la possibilité de trouver des juges, et on peut espérer que, par la combinaison des sessions annuelles et des sessions spéciales, la permanence sera réalisée d'une manière complètement satisfaisante. Notons que l'art. 23 § 3 donne au Président un pouvoir étendu puisque c'est lui qui appréciera si « les circonstances exigent » la réunion d'une session spéciale.

Cependant, pour que la réunion de la Cour en session extraordinaire chaque fois que les circonstances l'exigent soit possible, il semble nécessaire que ses membres ne soient pas dispersés dans tous les pays du monde. Et, cela nous amène à examiner la question de la résidence des juges.

A première vue, l'idée même de permanence paraît impliquer que les magistrats résideront d'une manière habituelle à la Haye. Si le personnel du Tribunal est disséminé jusqu'aux antipodes, comment obtenir qu'il se réunisse rapidement et fréquemment? Cependant on a fait valoir des arguments sérieux pour que l'obligation de résidence ne soit pas imposée aux juges. Ces arguments sont les mêmes que ceux qui ont été soutenus en faveur d'un régime libéral d'incompatibilités et nous avons vu que sur ce dernier point les solutions adoptées leur ont donné satisfaction¹. L'activité de la Cour, a-t-on dit, sera fort réduite et on ne doit pas exiger que les hommes éminents qui seront choisis comme juges soient mis dans l'obligation d'abandonner leurs fonctions antérieures; autant que possible il ne faut pas priver les Etats des services de

1. V. ci-dessus, chap. II, § 4, 1^o.

leurs plus savants jurisconsultes; une rigueur excessive nuirait au recrutement de la Cour, et la résidence à la Haye du Président et du Greffier en dehors des sessions doit suffire à assurer la permanence du haut tribunal.

Cette thèse présente des avantages pratiques, mais ses inconvénients nous paraissent plus nombreux encore. Tout d'abord la Cour comprendra des juges originaires d'Extrême-Orient, d'Amérique du Sud : s'ils continuent d'habiter au Japon, en Chine ou au Chili, il leur sera bien difficile de rendre la justice dans les Pays-Bas et les déplacements auxquels ils seront astreints, loin de leur permettre de conserver leur activité antérieure, les transformeront en perpétuels voyageurs. Il est vrai que ces difficultés sont spéciales à certains membres de la Cour et qu'elles ne se produiront pas pour les juges européens. Quant à l'argument tiré du petit nombre de litiges qui seront soumis à la Cour, il nous semble imprudent. Sans doute les affaires n'afflueront pas subitement devant la nouvelle juridiction; mais les instruments diplomatiques de 1919 et 1920 prévoient déjà un certain nombre de cas qui relèvent de sa compétence; questions relatives au travail, au transit, à la navigation aérienne, à la protection des minorités ethniques, etc... D'autre part il est très possible que les différends soumis d'un commun accord par les parties soient beaucoup plus nombreux que ne le pensent certains. Rien ne prouve que l'activité de la Cour ne sera pas rapidement importante; dans ces conditions la résidence des juges à la Haye paraît nécessaire pour assurer sa permanence véritable.

Mais, à ces considérations pratiques, s'ajoute surtout une considération de principe. La question des incompatibilités est — nous l'avons dit — étroitement liée à la question de la résidence des juges. Pour l'une comme pour l'autre, l'argument tiré de l'utilité de ne pas priver les Etats des services de leurs

nationaux juges à la Cour, pêche par la base. Sans vouloir réaliser une « internationalisation » utopique, on doit s'efforcer de soustraire les magistrats internationaux à des préoccupations nationales ; ils ne seront que trop enclins, par la nature même des choses, à conserver un esprit particulariste. Si l'on est forcé d'admettre cette contingence, du moins qu'on ne la favorise pas. Que penseront les peuples de cette Cour dont les membres siégeront tour à tour dans un tribunal ou un parlement national et dans une juridiction internationale ? Auront-ils en elle la même confiance que si elle comprenait des juges exclusivement adonnés à leurs fonctions internationales ? Certainement non. Et de même que nous aurions souhaité de voir adopter un régime sévère d'incompatibilités, de même nous estimons que le statut aurait dû imposer aux magistrats la résidence obligatoire au siège de la Cour, dusser-ils y demeurer inoccupés.

Malheureusement l'art. 22 § 2 n'en a rien fait et se borne à décider que « le Président et le greffier résident au siège de la Cour ».

Cette disposition laisse donc aux juges la faculté de ne pas résider à la Haye. Mais on doit considérer que la Cour demeure libre d'édicter, dans son règlement, certaines règles à cet égard. C'est ainsi, par exemple, que les membres de la Chambre constituée pour juger en procédure sommaire¹ devront nécessairement être astreints à une obligation de résidence plus stricte que leurs collègues.

Pour conclure, nous reconnaitrons que le statut a marqué un grand progrès en instituant une Cour de justice tenant des sessions régulières ; nous estimons, toutefois, que la permanence ainsi réalisée eût été plus parfaite si on avait exigé des membres de la Cour qu'ils résidassent habituellement à la Haye.

1. V. ci-dessous, chap. III, § b.

CHAPITRE III

Modalités prévues dans la Constitution de la Cour

Nous avons vu que le statut de la Cour décide qu'elle doit siéger « *in pleno* »¹. Il a paru que certains tempéraments devaient être apportés à ce principe général, lorsque la nature technique ou le caractère urgent des affaires l'exigent. On a songé également à prévoir une composition spéciale de la Cour pour le cas où elle serait saisie à titre consultatif par le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations.

a) Constitution de la Cour en matière technique.

La partie XIII du traité de Versailles relative aux questions de Travail et les parties correspondantes des autres traités de paix ont expressément prévu la compétence de la Cour permanente de justice internationale pour l'application de leurs dispositions : Les gouvernements en conflit avec la

1. V. ci-dessus chap. II, § b. 3°.

commission d'enquête de l'organisation internationale du Travail, peuvent soumettre le différend à la Cour; de même, tout membre de l'organisation internationale du Travail a le droit de saisir le Cour lorsqu'un autre membre de cette organisation n'observe pas ses engagements en matière de travail. Enfin en cas de difficultés dans l'interprétation de la partie XIII du traité de Versailles et des parties correspondantes des autres traités de paix, c'est à la Cour qu'il appartient d'en décider.

Cette compétence de la Cour en matière de travail n'est pas la seule qui ait été expressément visée par les divers traités. Une importante quantité de litiges sont attribués de la même manière à la nouvelle juridiction et le Comité consultatif de juristes a sans doute estimé qu'il n'était pas besoin de règles spéciales à cet égard. L'avant-projet élaboré à la Haye ne contenait aucune disposition sur les différends d'ordre technique, en particulier sur les différends relatifs au travail et le Conseil de la Société des Nations n'ajouta rien sur ce point.

Cependant dès que furent connus les termes de l'avant-projet, beaucoup de bons esprits observèrent que le statut présenterait une lacune s'il ne prévoyait pas l'introduction de spécialistes dans la composition de la Cour lorsqu'elle serait appelée à juger en matière de travail.

Les qualités générales exigées des membres de la Cour garantissent qu'ils posséderont la science juridique et l'élévation de caractère nécessaire à l'exercice de leurs fonctions; mais elles ne garantissent nullement qu'ils auront des connaissances techniques. Or les différends relatifs au travail sont d'une nature très particulière et surtout les milieux patronaux et ouvriers manifestent une grande susceptibilité lorsque leurs intérêts sont en jeu. Pour que les décisions rendues en cette matière aient toute l'autorité désirable, il faut éviter qu'on

puisse accuser la Cour de ne pas statuer en connaissance de cause.

Le Bureau international du Travail, qui constitue l'élément permanent de l'organisation internationale du Travail créée par les traités de paix, ne manqua pas d'invoquer ces considérations. Pour y donner satisfaction il ne proposait rien de moins qu'un véritable bouleversement de l'avant-projet de la Haye¹. Au point de vue de l'organisation de la Cour, qui seule nous occupe ici, les modifications suggérées auraient eu pour résultat de créer deux tribunaux : La Cour aurait comporté une section générale, compétente à l'égard de tous les litiges autres que ceux relatifs au Travail, et une section spéciale du Travail. A la vérité, cette dernière aurait eu une composition mixte puisque le Président et deux juges de la section générale en auraient fait partie ; mais ils auraient été nettement en minorité, siégeant avec six juges spéciaux. L'élection des juges de la section spéciale aurait été soumise à des règles tout à fait particulières et aurait résulté du vote de la Conférence générale du Travail et du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Les juges nationaux des parties en cause auraient été exclus de la section spéciale, contrairement à la règle générale admise par le statut. En un mot, la Cour, telle qu'elle est constituée, aurait été maintenue. Mais les différends relatifs au travail auraient été soustraits de sa compétence et attribués à un tribunal distinct formé d'une manière absolument différente et composé de magistrats spéciaux.

Ce projet fut rejeté comme il devait l'être. Il était en opposition formelle avec les dispositions des traités de paix qui ont décidé que les affaires relatives au Travail seraient, non pas

1. Document de l'Assemblée de la Société des Nations.

du ressort d'une Cour spéciale, mais du ressort de la Cour permanente de justice visée à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Sous prétexte de créer une section ayant une compétence particulière, le projet du Bureau international du Travail créait en réalité deux juridictions et dessaisissait la Cour de justice internationale de litiges que les traités lui attribuent expressément. Les traités de paix ne prévoient un tribunal spécial du travail qu'à titre transitoire et seulement en attendant que la Cour de justice soit constituée (art. 426 du traité de Versailles et dispositions identiques des autres traités).

L'Assemblée de la Société des Nations n'a donc pas admis la proposition du Bureau international du Travail et elle a maintenu, comme il convenait, le caractère unitaire de la Cour. Cependant elle a donné satisfaction aux légitimes préoccupations qui inspiraient cette proposition et elle a introduit dans le statut un article 26 qui prévoit une modalité dans la composition de la Cour statuant en matière de travail. C'est un texte assez touffu qui mérite d'être examiné de très près.

Aux termes du § 2 de l'article 26, « la Cour constituera pour une période de 3 années une Chambre spéciale composée de cinq juges » pour les affaires de travail. Ces juges devront, autant que possible, représenter les divers systèmes juridiques du monde. Cette Chambre ne statuera que sur la demande des parties et, à défaut de cette demande, la Cour siégera *in pleno* suivant le principe général. Mais dans l'un et dans l'autre cas, les juges seront « assistés de 4 assesseurs techniques siégeant à leurs côtés avec voix consultative et assurant une juste représentation des intérêts en cause ». On voit que cette disposition maintient parfaitement la compétence de la Cour elle-même en matière de Travail : la Chambre spéciale n'est saisie, aux lieu et place de la Cour *in pleno*, que sur la demande des parties,

c'est-à-dire si celles-ci sont d'accord pour le demander; d'autre part, ce sont les juges ordinaires qui, seuls, rendent la décision puisque les assesseurs techniques ont simplement voix consultative.

Le paragraphe 3 de l'article 26 spécifie que si une seule des parties a un de ses ressortissants dans la Chambre spéciale, un autre juge doit céder sa place à un juge choisi par l'autre partie conformément à l'article 31¹. Il résulte nettement de cette disposition que : 1^o si les deux parties sont déjà représentées sur le siège, la composition du tribunal n'est pas modifiée; 2^o si une seule des parties est représentée, l'autre a droit au même avantage. Mais si aucune d'elles n'est représentée, peuvent-elles désigner chacune un juge *ad hoc* ? Le texte est muet, à cet égard. M. James Brown Scott en conclut qu'il faut donner une réponse négative à la question². Peut-être pourrait-on dire au contraire que, les termes de la disposition spéciale de l'article 26 n'étant pas très explicites, il convient plutôt d'appliquer dans ce cas la règle générale posée par l'article 31 et d'accorder à chaque partie le droit de désigner un juge.

Le paragraphe 4 de l'article 26 détermine la manière dont seront nommés les assesseurs techniques. Ils seront choisis pour chaque affaire, suivant un mode que la Cour fixera dans son règlement, sur une « liste d'assesseurs pour litiges de Travail ». La liste sera composée de la façon suivante : 1^o chaque membre de la Société des Nations désignera deux noms; 2^o le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera un nombre de noms égal au nombre résultant de la désignation par les gouvernements; le Conseil d'administra-

1. V. ci-dessus, chap. II, § c, 2^o.

2. The permanent Court of international justice (*American journal of international law*, 1921, p. 263.)

tion devra porter son choix par moitié sur des représentants des ouvriers et sur des représentants des patrons; ces représentants seront pris sur la liste déjà prévue par l'article 412 du traité de Versailles, c'est-à-dire parmi des personnalités « compétentes en matières industrielles » et qualifiées pour faire partie des Commissions d'enquête pour l'exécution des conventions relatives au travail. Il faut convenir que cette disposition est bien compliquée: elle aurait pu sans inconvénients, à notre avis laisser au Conseil d'administration du Bureau international du Travail une plus grande liberté pour opérer les désignations, qui lui incombent. En outre, elle amènera la constitution d'une liste démesurément longue: deux noms par membre de la Société des Nations, soit une centaine de noms; plus un nombre égal nommé par l'organisation internationale du Travail, soit un total de près de 200 noms. On doit observer, cependant, que ce chiffre ne sera pas atteint si plusieurs désignations se portent sur une même personne.

Enfin le paragraphe 5 de l'article 26 dispose que, dans les affaires concernant le travail, le Bureau international aura la faculté de fournir à la Cour tous les renseignements nécessaires et qu'à cet effet il lui sera donné communication des pièces de procédure.

On voit, par cette brève analyse, que l'article 26 se borne à adjoindre un élément technique à la Cour sans détruire son unité.

Comme on pouvait le prévoir, la solution adoptée en matière de Travail a été préconisée en d'autres matières. La 3^e commission de la 1^{re} Assemblée de la Société des Nations fut saisie d'une proposition britannique qui invoquait le caractère particulier des affaires concernant le transit et demandait qu'à leur égard la Cour fût constituée suivant un mode analogue.

Il était difficile de ne pas accorder une semblable satisfaction à des considérations de même nature et l'Assemblée introduisit également dans le statut un article 27 créant un régime spécial pour les litiges relatifs aux communications et au transit.

L'article 27 reproduit dans ses grandes lignes l'article 26 : Pour le Transit, comme pour le Travail, la Cour désigne, pour une durée de 3 ans, cinq juges qui constituent une chambre spéciale; cette Chambre spéciale comme celle du Travail n'est saisie que sur la demande des parties, etc. Cependant il existe une différence importante entre les articles 26 et 27; alors que le premier exige dans tous les cas la présence d'assesseurs techniques, le second se borne à déclarer : « Si les parties le désirent ou si la Cour le décide, les juges seront assistés de quatre assesseurs techniques siégeant à leurs côtés avec voix consultative. » La collaboration des assesseurs est donc facultative et dépend, soit de la volonté des parties, soit de la décision de la Cour; à ce sujet nous remarquerons que les deux conditions posées par le statut sont indépendantes : il suffit que les parties en expriment le désir pour que les assesseurs soient appelés à siéger, alors même que la Cour serait d'un avis contraire; et pareillement la Cour peut décider de s'adjoindre des techniciens, même contre la volonté des parties.

Comme en matière de Travail, la Cour déterminera dans son règlement, la procédure suivant laquelle les assesseurs seront choisis sur la liste des « assesseurs pour litiges de Transit et de Communications ». L'article 27, beaucoup plus simple à cet égard que l'article 26, décide que cette liste sera composée de noms présentés à raison de deux par chaque membre de la Société des Nations.

Enfin, l'Assemblée de la Société des Nations a adopté un article 28 aux termes duquel les chambres spéciales du Travail et du Transit peuvent, « avec le consentement des parties en cause », siéger ailleurs qu'à la Haye. Nous avons eu déjà l'occasion de signaler que cette disposition doit être entendue limitativement et qu'elle ne saurait être invoquée d'une manière générale¹. Le rapport de M. Hagerup à la 3^{me} commission de l'Assemblée précise que la Cour pourra imposer aux parties de supporter les frais qu'occasionnerait le déplacement prévu par l'article 28.

En résumé, le régime adopté par le statut de la Cour, en ce qui concerne les litiges techniques, est limité aux affaires de Travail et de Transit. Lorsqu'un litige de cette nature sera porté devant la Cour les parties auront le choix entre deux solutions : ou soumettre le différend à la Cour siégeant *in pleno*, ou le soumettre — si elles sont d'accord sur ce point — à la Cour constituée en chambre spéciale de cinq membres. En matière de travail, la Cour sera, dans les deux cas, obligatoirement assistée d'assesseurs techniques; en matière de Transit, il ne sera fait appel aux assesseurs que si les parties le demandent ou si la Cour le décide. Les assesseurs ayant simplement voix consultative, la décision sera l'œuvre des juges seuls.

Ces dispositions sont assez judicieuses en ce sens qu'elles garantissent la Cour contre les critiques dont ses arrêts n'auraient pas manqué d'être l'objet si elle n'avait compris aucun élément technique. Il n'est pas douteux que la composition spéciale prévue par les articles 26 et 27 donnera aux sentences une autorité précieuse.

1. V. ci-dessus chap. II, § d.

Toutefois il semble assez arbitraire de limiter aux seules affaires de Travail et de Transit le régime créé pour les litiges techniques. La Cour aura souvent à juger des différends où les questions juridiques seront mêlées à des considérations d'une nature tout à fait particulière. C'est ainsi que les litiges prévus par la Convention aérienne du 13 octobre 1919, dont la Cour sera appelée à connaître, comportent une technicité tout aussi manifeste que les affaires de Transit. De même il se peut que l'application des traités sur la protection des minorités ethniques et religieuses soulève devant la Cour des questions de nature à exiger l'intervention de spécialistes.

On pourrait multiplier ces exemples.

Il est possible que le régime prévu pour les affaires de Travail et de Transit soit peu à peu étendu à tous les cas présentant un caractère technique. Il serait rationnel qu'il en fût ainsi, mais cela présenterait de sérieux inconvénients pratiques et entraînerait la constitution, au sein de la Cour, d'un nombre important de chambres spéciales; le principe posé par l'article 25, que la Cour doit siéger *in pleno*, finirait par rester sans effet.

A notre avis, il eût été préférable d'introduire dans le statut une disposition à la fois plus simple et plus générale, en décidant que des assesseurs-experts seraient adjoints à la Cour, avec voix consultative, chaque fois que la nature technique d'une affaire l'exigerait. On aurait ainsi comblé la lacune que présentait, sur ce point, l'avant-projet, sans créer des chambres spéciales, et une telle solution aurait eu une application plus étendue que celle qui a été adoptée. La rapidité dans l'expédition des affaires aurait été parfaitement assurée, en cas d'urgence, par la constitution de la chambre de procédure sommaire¹ statuant avec l'assistance des assesseurs-

1. V. § suivant.

experts. Mais quelle que doive être la forme du régime qui sera appliqué en matière technique, nous avons l'impression que les dispositions actuelles ne sont pas définitives. Elles ne visent que les différends relatifs au Travail et au Transit et ne constituent pas une solution d'ensemble de la question.

b). — Constitution de la Cour en matière de procédure sommaire.

Nous avons vu que la permanence de la Cour est réalisée par le système d'une session annuelle combiné avec la possibilité de provoquer, s'il en est besoin, des sessions extraordinaires¹. Or en cas d'urgence il peut être inutile et même souvent impossible de convoquer tous les membres de la Cour pour statuer. D'autre part si la juridiction d'un collège nombreux offre des garanties précieuses, il est certain que son fonctionnement est moins rapide que celui d'un tribunal comprenant peu de juges; c'est pour cette raison que le droit civil français prévoit une procédure particulière lorsqu'il s'agit d'une affaire urgente et attribue à un magistrat unique le soin de juger en référé. Ces considérations pratiques ont amené à prévoir une composition spéciale de la Cour lorsqu'elle statue en procédure sommaire et à réduire dans ce cas le nombre des juges.

Une telle idée n'est pas nouvelle. La 2^{me} Conférence de la Haye avait introduit dans la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux (articles 86 et suivants) des règles de procédure sommaire, en matière d'arbitrage, dont un des traits caractéristiques était la réduction du nom-

1. V. ci-dessus chap. II, § d.

bre des arbitres de cinq à trois. Le projet de Cour de justice de 1907, élaboré par cette même Conférence, contenait un article 6 aux termes duquel la Cour devait désigner annuellement trois juges qui devaient former une « délégation spéciale »; cette délégation devait être compétente, notamment, en matière de procédure sommaire à la demande des parties.

Un certain nombre de projets ultérieurs — celui des cinq Puissances neutres en particulier — reprirent la disposition de l'article 6 du projet de 1907. Le comité consultatif de la Haye se l'appropriait en adoptant l'article 26 de l'avant-projet qui devient l'article 29 du statut. Ce texte est ainsi conçu :

« En vue de la prompte expédition des affaires, la Cour compose annuellement une chambre de trois juges, appelée à statuer en procédure sommaire, lorsque les parties le demandent. »

Cette rédaction est laconique et laisse en suspens un certain nombre de questions. Elle se borne à fixer expressément quatre points : 1^o la Chambre de procédure sommaire comprend 3 juges; 2^o ces juges sont désignés par la Cour (et non par le président ou par les parties); 3^o ils sont nommés pour un an; 4^o la Chambre de procédure sommaire ne statue qu'à la demande des parties, de même que les Chambres spéciales du Travail et du Transit.

En dehors de ces quatre points, quelques questions demeurent sans réponse certaine.

Le texte de l'article 29 établit que la Chambre, dont il prévoit la création, a pour rôle de juger les affaires urgentes. En commentant l'avant-projet, M. James Brown Scott a émis l'opinion que cette chambre serait compétente pour donner les avis consultatifs que prévoit l'article 14 du Pacte

de la Société des Nations¹. Cette assertion nous semble dépasser la portée du texte et nous craignons que l'éminent auteur n'ait été entraîné par le souvenir du projet de 1907 qui attribuait à la délégation une compétence beaucoup plus étendue que celle qui est reconnue par le statut de 1920. L'article 29, à notre avis, n'autorise pas une telle interprétation; le règlement de la Cour seul pourra donner une certitude positive sur ce point. D'une manière générale, le comité consultatif de la Haye a exprimé par un vote formel, l'opinion que la Chambre de trois juges doit servir uniquement comme Chambre de procédure sommaire².

La Chambre de procédure sommaire comprend-elle en outre des 3 juges désignés, le Président de la Cour? Cette solution serait admissible, mais, dans le silence des textes il nous semble préférable que la Chambre désigne dans son sein son président, ainsi que le prévoyait l'article 6 du projet de 1907.

Une question, bien plus importante encore, se pose au sujet de l'application de l'article 29 : les parties ont-elles le droit de compter sur le siège un de leurs ressortissants lorsqu'elles soumettent leur différend à la Chambre de procédure sommaire? Nous avons vu que la faculté, pour les Etats en cause, d'être représentés au sein de la Cour, a été accordée d'une façon générale par l'article 31 du statut³. Cette règle s'applique-t-elle à la Chambre de 3 juges? Le projet de 1907 avait adopté un système en quelque sorte transactionnel : il interdisait la présence dans la délégation d'un juge national d'une des parties ou d'un juge qui aurait été nommé par elle

1. J. B. Scott. *The project of a permanent Court of international justice*, p. 84.

2. V. Procès-verbaux, la Haye 1920, p. 647.

3. V. ci-dessus chap. II, § c, 2°.

(article 6); mais il accordait à chaque partie le droit de choisir dans la Cour un juge qui s'adjoindrait à la délégation avec voix délibérative (article 20). Cette solution était assez contestable; au surplus il est impossible de songer à l'appliquer à la Cour actuelle puisqu'aucun texte positif n'y fait allusion. Le statut a prévu l'hypothèse en ce qui concerne les Chambres spéciales du Travail et du Transit mais nous avons vu qu'il a adopté une formule peu explicite ¹. Etant donné qu'il n'a rien précisé à l'égard de la Chambre de procédure sommaire, nous estimons que celle-ci ne doit pas comprendre de juges nationaux des parties. En effet la présence de deux ressortissants des Etats en cause dans un collège aussi restreint altérerait fortement le caractère judiciaire de la juridiction et la transformerait en véritable tribunal arbitral. D'autre part, les raisons générales qui justifient la présence sur le siège de juges nationaux des parties perdent leur valeur lorsqu'il s'agit de la Chambre de procédure sommaire : celle-ci ne statuera que sur des litiges secondaires, car dans le cas contraire on ne manquerait pas de convoquer la Cour en session extraordinaire; surtout, elle ne statuera que sur des affaires que les parties seront d'accord pour lui soumettre; si les Etats en cause estiment que la participation d'un de leurs nationaux est nécessaire au règlement de leur différend, ils useront du droit qui leur est reconnu de recourir à la Cour statuant *in pleno*.

Quoiqu'il en soit, les questions, laissées sans solution certaine par l'article 29 du statut, seront résolues par la Cour elle-même. L'article 30, en effet, lui confie le soin de déterminer par un règlement le mode suivant lequel elle exercera ses attributions et de régler notamment la procédure sommaire.

1. V. § précédent.

c). — Constitution de la Cour en matière consultative.

L'article 14 du Pacte de la Société des nations qui prévoit la création de la Cour de justice internationale décide qu'en dehors de ses attributions juridictionnelles, « elle donnera des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

Notre étude étant limitée à l'organisation de la Cour, nous nous abstiendrons de discuter l'opportunité de cette disposition; nous nous bornerons à avouer qu'elle nous paraît établir une confusion de fonctions assez redoutable et que ses inconvénients pratiques nous semblent plus nombreux que ses avantages. Mais quoiqu'il en soit de cette opinion personnelle, il demeure que l'article 14 du Pacte investit la Cour d'une compétence consultative et que cette prescription positive est de nature à entraîner certaines modalités dans la composition du haut tribunal.

Le projet de l'Union juridique internationale proposait dans son article 11, que la Cour constituât dans son sein une commission de 5 membres chargée de donner des avis en son nom.

En fait, le comité de juristes de la Haye crut devoir formuler des règles plus souples à cet égard et les exprima dans l'article 36 de l'avant-projet. Aux termes de cette disposition, la composition de la Cour en matière consultative devait varier suivant les cas : lorsque la Cour devait donner un avis sur un point indépendant de tout différend actuellement né, elle devait, selon l'avant-projet, constituer une commission spéciale de 3 à 5 membres; dans le cas où, au contraire, elle devait donner son avis sur une question faisant l'objet d'un

différend actuellement né, l'article 36 décidait qu'elle devait statuer dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle. Les raisons de cette distinction ont été développées par M. de Lapradelle dans le Rapport qu'il a rédigé sur l'avant-projet du comité de la Haye. La règle ainsi créée avait pour objet de ne pas limiter la liberté d'appréciation de la Cour par des avis rendus *in abstracto*. En confiant à une commission réduite le soin d'émettre des opinions de principe, on évitait que la Cour elle-même fût liée par ces opinions lorsqu'un différend viendrait devant elle et qu'elle devrait le trancher judiciairement. Quand, au contraire, l'Assemblée ou le Conseil de la Société des Nations auraient demandé l'avis de la Cour sur un « différend actuellement né », celle-ci aurait statué comme si elle jugeait le litige et la seule différence entre l'avis ainsi donné et un arrêt de justice, aurait consisté dans le fait que la décision n'aurait pas eu force de chose jugée et qu'il aurait appartenu à l'autorité qui l'avait sollicité (Conseil ou Assemblée) de se l'approprier.

La distinction opérée par l'avant-projet était ingénieuse. Malgré son élégance, la solution de la Haye n'a pas trouvé grâce devant l'Assemblée de la Société des Nations qui, au cours de sa première session, a purement et simplement supprimé l'article 36 qui lui était soumis. Les motifs de cette suppression sont indiqués dans le rapport de M. Hagerup à la 3^{me} commission de l'Assemblée, qui exprimait l'opinion que les avis de la Cour doivent être rendus, dans tous les cas, avec le quorum requis pour la décision des litiges¹. Ce rapport reprochait à la distinction de l'avant-projet d'être peu nette et d'introduire, dans le statut, une disposition qui relève du règlement intérieur de la Cour.

1. Rapport de M. Hagerup à la 3^e Commission de l'Assemblée de la Société des Nations s/s. art 36.

C'est donc à la Cour qu'il appartiendra de déterminer le mode suivant lequel elle donnera des avis consultatifs. Adoptera-t-elle le simple système d'une commission réduite, comme le proposait le projet de l'Union juridique internationale ? Consacrera-t-elle par son règlement la distinction qu'avait faite l'avant-projet ? Décidera-t-elle de statuer *in pleno* en matière consultative, ainsi que le suggère le rapport de M. Hagerup ? Aucun indice ne permet d'indiquer quel sera le système choisi et la Cour préférera peut-être une nouvelle solution. Quel que soit le régime adopté, nous espérons qu'il maintiendra intacte la liberté des jugements de la Cour et que l'exercice de sa compétence consultative, qui est accessoire, n'entravera en rien l'exercice de sa compétence juridictionnelle, qui est principale et essentielle.

CONCLUSION

C'est le sort de toutes les réformes d'être critiquées et la constitution de la Cour de justice internationale ne pouvait y échapper. Ce qui est remarquable, c'est que cette institution ait subi particulièrement les reproches de ceux-là mêmes qui la créaient : au cours des deux séances plénières de l'Assemblée de la Société des Nations qui aboutirent au vote du statut, de nombreuses délégations exprimèrent avec amertume que l'œuvre accomplie était très imparfaite et qu'elle réalisait un progrès fort au-dessous de leurs espérances.

Les critiques les plus violentes contre le statut de la Cour ont trait à la compétence et procèdent du fait qu'il n'admet pas l'assignation d'un Etat par voie de citation unilatérale en dehors des cas prévus par les traités ; ainsi le nouveau tribunal se présente moins comme un pouvoir judiciaire que comme un simple office de conciliation à l'usage des parties qui sont d'accord pour lui soumettre leurs différends. Le règlement juridique des conflits est recommandé ; il n'est pas imposé. A cet égard, nous sommes persuadé que la réforme est incomplète et qu'elle ne sera achevée que le jour où toute nation sera assurée de trouver dans le recours judiciaire une garantie absolue contre les entreprises illégitimes. Malheureusement l'humanité ne marche qu'à pas lents vers cet idéal, et l'éta-

blissement d'une Cour investie d'une compétence obligatoire aurait été peut-être prématuré et dangereux. C'est aux générations à venir qu'il appartiendra de le réaliser

En ce qui concerne l'organisation de la Cour, du moins, le progrès accompli est dès à présent considérable. La constitution d'un organe judiciaire international représentait un problème difficile et le statut de la nouvelle juridiction l'a heureusement résolu.

Au cours de cette étude, nous avons eu l'occasion de signaler des solutions de détail qui nous semblent critiquables. Nous aurions souhaité notamment que le régime des incompatibilités créé par le statut fût plus sévère; nous aurions aimé également que la résidence au siège de la Cour fût imposée à ses membres et qu'ainsi fût concrétisée la permanence du nouveau tribunal. Mais, tout en reconnaissant que l'œuvre présente est susceptible de certaines améliorations, nous devons conclure que son élaboration mérite dans son ensemble l'approbation du monde civilisé. Elle réalise sur les institutions antérieures des progrès qu'il importe de mettre en relief.

Les juridictions arbitrales, telles que les ont créées ou perfectionnées les conventions pour le règlement pacifique des conflits internationaux, demeurent des institutions précieuses; la souplesse même de leur fonctionnement, que d'aucuns considèrent comme une imperfection, en font d'utiles auxiliaires pour le maintien de la paix sur la base du « respect du Droit ». Elles ne sauraient, cependant, constituer à elles seules une organisation juridique complète. A côté des bons offices, à côté de la médiation, à côté de l'arbitrage, la logique voulait qu'existât une institution judiciaire véritable. La nouvelle

juridiction sera une Cour de justice; elle fera à chaque espèce l'application du Droit, et, devant elle, les Etats se présenteront sans crainte de voir leurs intérêts compromis par des considérations étrangères à l'équité. Son organisation présentera toutes les garanties de savoir et d'impartialité : ses magistrats nommés à l'avance et pleinement indépendants, rendront des décisions qui jouiront d'une autorité incontestable et gagneront la confiance des nations.

On a maintes fois signalé (et nous l'avons remarqué plus haut) que l'épithète de « permanente » attribuée à la Cour d'arbitrage créée en 1899 ne correspond à rien d'effectif : elle exprime une intention qui n'a pas été réalisée par les Conférences de la Paix. Au contraire le statut de 1920 organise réellement une Cour permanente. Il prévoit une session ordinaire chaque année, des sessions extraordinaires chaque fois que les circonstances l'exigent, une chambre spéciale de procédure sommaire constituée à l'avance pour régler les litiges présentant un caractère d'urgence. Alors que la Cour d'arbitrage vit d'une manière intermittente sous la forme de tribunaux éphémères qui disparaissent aussitôt qu'ils ont rendu leurs sentences, la Cour de justice est une institution stable : ses magistrats groupés en collège judiciaire permanent, forment un corps constitué qui aura rapidement des traditions et dont la jurisprudence doit exercer, sur l'évolution du droit international, l'influence la plus efficace et la plus utile.

Les progrès que comporte l'établissement d'une Cour de justice permanente avaient été aperçus depuis longtemps et la deuxième Conférence de la Haye avait tenté un effort remarquable en rédigeant en 1907 un projet de Cour de justice arbitrale. Mais si l'idée est ancienne, sa réalisation est nouvelle.

On nous excusera d'insister sur un point qui, à nos yeux, est d'une importance capitale et de rappeler ce que nous avons exposé à propos de la nationalité des juges et du principe de l'égalité des Etats. On a cherché pendant des années une méthode qui permit de choisir les membres de la Cour en respectant les points de vue contradictoires des grandes Puissances et des petits Etats, et l'impossibilité d'y parvenir opposa, à l'ensemble de la réforme, un infranchissable obstacle. En 1920, après des discussions difficiles, le Comité consultatif de la Haye réussit à s'accorder unanimement sur une solution qui rendit possible l'établissement de la Cour. Le système adopté pour le choix des juges est compliqué et délicat. Qu'on se garde de l'aller modifier imprudemment sous prétexte de l'améliorer. Si l'on retirait cette cheville ouvrière avant d'avoir forgé la pièce qui doit la remplacer, la construction tout entière s'écroulerait. Certains esprits se consoleraient assez facilement de cet effondrement, mais peut-être manqueraient-ils à cet égard de clairvoyance politique. Si les gouvernements, par hasard, négligeaient ou rejetaient l'œuvre si difficilement élaborée, le mot célèbre de Talleyrand pourrait leur être répété : « C'est plus qu'un crime, c'est une faute. »

En effet, en dépit de l'apparente indifférence des masses qui manifestent à l'ordinaire peu d'intérêt pour les questions ne les touchant pas directement, nous estimons que la création d'une Cour internationale présente une importance politique de premier ordre. On a répété pendant quatre ans aux vainqueurs de la dernière guerre qu'ils luttaient pour la victoire du droit. Quelle amère ironie pour les survivants, s'ils devaient constater que rien n'est changé et que, dans l'anarchie internationale, se préparent déjà les futurs conflits où tomberont

leurs fils ! Quelles colères, peut-être en résulteraient ! L'institution d'une Cour internationale permanente est exigée autant par la raison que par le sentiment, autant par la prudence que par la morale.

Certes, la juridiction dont nous saluons la naissance n'est pas un instrument parfait et sa création ne marquera pas, par elle-même, une ère nouvelle. Mais c'est une nouveauté et un progrès considérable. Pour y parvenir, le statut a dû souvent faire plier les principes juridiques devant les exigences de fait ; il a dû ménager des susceptibilités, des préjugés, des entêtements. Dans l'ensemble, l'organisation de la Cour permanente de justice internationale apparaît comme une conciliation entre les règles abstraites du Droit et les nécessités de l'état présent de la vie internationale. Si de sévères censeurs estiment que l'œuvre est imparfaite, nous pensons, pour notre part, qu'il est difficile de faire mieux à l'heure actuelle et nous faisons confiance à l'avenir pour apporter les améliorations désirables.

Dès maintenant, le statut de la Cour offre aux nations un organisme judiciaire qui leur permettra d'éviter souvent des conflits sanglants et ruineux. Il dépend d'elles d'en faire une institution vivante en suscitant son activité bienfaisante ; nous voulons espérer qu'elles n'y failliront pas.

ANNEXE I

Dispositions du Pacte de la Société des Nations relatives à la juridiction internationale.

(texte français).

ART. 13.

Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

ART. 14.

Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

ANNEXE II

**Texte du chapitre premier du statut
de la Cour permanente de justice internationale.**

(texte français).

ART. PREMIER. — Indépendamment de la Cour d'Arbitrage, organisée par les Conventions de la Haye de 1899 et 1907, et des tribunaux spéciaux d'arbitres, auxquels les Etats demeurent toujours libres de confier la solution de leurs différends, il est institué, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, une Cour Permanente de Justice Internationale.

CHAPITRE PREMIER

Organisation de la Cour

ART. 2. — La Cour Permanente de Justice Internationale est un corps de magistrats indépendants, élus, sans égard à leur nationalité, parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale, et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires, ou qui sont des jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international.

ART. 3. — La Cour se compose de quinze membres : onze juges titulaires et quatre juges suppléants. Le nombre des juges titulaires et des juges suppléants peut être éventuellement augmenté par l'Assemblée sur la proposition du Conseil de la Société des Nations, à concurrence de quinze juges titulaires et de six juges suppléants.

ART. 4. — Les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée et par le Conseil sur une liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour d'Arbitrage, conformément aux dispositions suivantes.

En ce qui concerne les membres de la Société qui ne sont pas représentés à la Cour permanente d'Arbitrage, les listes de candidats seront

présentées par des groupes nationaux désignés à cet effet par leurs Gouvernements dans les mêmes conditions que celles stipulées pour les membres de la Cour d'Arbitrage par l'article 44 de la Convention de la Haye de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux.

ART. 5. — Trois mois au moins avant la date de l'élection, le Secrétaire Général de la Société des Nations invite par écrit les membres de la Cour d'Arbitrage appartenant aux Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte ou entrés ultérieurement dans la Société des Nations, ainsi que les personnes désignées conformément à l'alinéa 2 de l'article 4, à procéder dans un délai déterminé, par groupes nationaux, à la présentation de personnes en situation de remplir les fonctions de membre de la Cour.

Chaque groupe ne peut, en aucun cas, présenter plus de quatre personnes, dont deux au plus de sa nationalité. En aucun cas, il ne peut être présenté un nombre de candidats plus élevé que le double des places à remplir.

ART. 6. — Avant de procéder à cette désignation, il est recommandé à chaque groupe national de consulter la plus haute Cour de Justice, les Facultés et Ecoles de Droit, les Académies nationales et les sections nationales d'Académies internationales, vouées à l'étude du droit.

ART. 7. — Le secrétaire général de la Société des Nations dresse, par ordre alphabétique, une liste de toutes les personnes ainsi désignées : seules ces personnes sont éligibles, sauf le cas prévu à l'article 12, paragraphe 2.

Le Secrétaire Général communique cette liste à l'Assemblée et au Conseil.

ART. 8. — L'Assemblée et le Conseil procèdent, indépendamment l'une de l'autre, à l'élection, d'abord des juges titulaires, ensuite des juges suppléants.

ART. 9. — Dans toute élection, les électeurs auront en vue que les personnes appelées à faire partie de la Cour, non seulement réunissent individuellement les conditions requises, mais assurent dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde.

ART. 10. — Sont élus ceux qui ont réuni la majorité absolue des voix dans l'Assemblée et dans le Conseil.

Au cas où le double scrutin de l'Assemblée et du Conseil se porterait sur plus d'un ressortissant du même membre de la Société des Nations, le plus âgé est seul élu.

ART. 11. — Si, après la première séance d'élection, il resté encore

des sièges à pourvoir, il est procédé, de la même manière, à une seconde et, s'il est nécessaire, à une troisième.

ART. 12. — Si, après la troisième séance d'élection, il reste encore des sièges à pourvoir, il peut être à tout moment formé sur la demande soit de l'Assemblée, soit du Conseil, une Commission médiatrice de six membres, nommés trois par l'Assemblée, trois par le Conseil, en vue de choisir pour chaque siège non pourvu un nom à présenter à l'adoption séparée de l'Assemblée et du Conseil.

Peuvent être portées sur cette liste, à l'unanimité, toutes personnes satisfaisant aux conditions requises, alors même qu'elles n'auraient pas figuré sur la liste de présentation visée aux articles 4 et 5.

Si la Commission médiatrice constate qu'elle ne peut réussir à assurer l'élection, les membres de la Cour déjà nommés pourvoient aux sièges vacants, dans un délai à fixer par le Conseil, en choisissant parmi les personnes qui ont obtenu des suffrages soit dans l'Assemblée, soit dans le Conseil.

Si parmi les juges il y a partage égal des voix, la voix du juge le plus âgé l'emporte.

ART. 13. — Les membres de la Cour sont élus pour neuf ans.

Ils sont rééligibles.

Ils restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Après ce remplacement, ils continuent de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.

ART. 14. — Il est pourvu aux sièges devenus vacants selon la méthode suivie pour la première élection. Le membre de la Cour élu en remplacement d'un membre dont le mandat n'est pas expiré achève le terme du mandat de son prédécesseur.

ART. 15. — Les juges suppléants sont appelés dans l'ordre du tableau.

Le tableau est dressé par la Cour, en tenant compte d'abord de la priorité d'élection et ensuite de l'ancienneté d'âge.

ART. 16. — Les membres de la Cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative. Cette disposition ne s'applique pas aux juges suppléants en dehors de l'exercice de leurs fonctions près de la Cour.

En cas de doute, la Cour décide.

ART. 17. — Les membres de la Cour ne peuvent exercer les fonctions d'agent, de conseil ou d'avocat dans aucune affaire d'ordre international. Cette disposition ne s'applique aux juges suppléants que relativement aux affaires pour lesquelles ils sont appelés à exercer leurs fonctions près de la Cour.

Ils ne peuvent participer au règlement d'aucune affaire dans laquelle ils sont antérieurement intervenus comme agents, conseils ou avocats d'une des parties, membres d'un tribunal national ou international, d'une commission d'enquête, ou à tout autre titre.

En cas de doute, la Cour décide.

ART. 18. — Les Membres de la Cour ne peuvent être relevés de leurs fonctions que si, au jugement unanime des autres membres, il ont cessé de répondre aux conditions requises.

Le secrétaire général de la Société des Nations en est officiellement informé par le Greffier.

Cette communication emporte vacance de siège.

ART. 19. — Les membres de la Cour jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

ART. 20. — Tout membre de la Cour doit, avant d'entrer en fonction, en séance publique, prendre engagement solennel d'exercer ses attributions en pleine impartialité et en toute conscience.

ART. 21. — La Cour élit, pour trois ans, son Président et son Vice-Président; ils sont rééligibles.

Elle nomme son Greffier.

La fonction de Greffier de la Cour n'est pas incompatible avec celle de Secrétaire Général de la Cour Permanente d'Arbitrage.

Article 22. — Le siège de la Cour est fixé à la Haye.

Le Président et le Greffier résident au siège de la Cour.

Article 23. — La Cour tient une session chaque année.

Sauf disposition contraire du règlement de la Cour, cette session commence le 15 juin, et continue tant que le rôle n'est pas épuisé.

Le Président convoque la Cour en session extraordinaire quand les circonstances l'exigent.

Article 24. — Si, pour une raison spéciale, l'un des membres de la Cour estime devoir ne pas participer au jugement d'une affaire déterminée, il en fait part au Président.

Si le Président estime qu'un des membres de la Cour ne doit pas, pour une raison spéciale, siéger dans une affaire déterminée, il en avertit celui-ci.

Si, en pareils cas, le membre de la Cour et le Président sont en désaccord, la Cour décide.

Article 25. — Sauf exception expressément prévue, la Cour exerce ses attributions en séance plénière.

Si la présence de onze juges titulaires n'est pas assurée, ce nombre est parfait par l'entrée en fonction des juges suppléants.

Toutefois, si onze juges ne sont pas disponibles, le quorum de neuf est suffisant pour constituer la Cour.

Article 26. — Pour les affaires concernant le Travail et spécialement pour les affaires visées dans la partie XIII (Travail) du traité de Versailles et les parties correspondantes des autres traités de Paix, la Cour statuera dans les conditions ci-après :

La Cour constituera pour chaque période de trois années une chambre spéciale composée de cinq juges désignés en tenant compte, autant que possible, des prescriptions de l'article 9. Deux juges seront, en outre, désignés pour remplacer celui des juges qui se trouverait dans l'impossibilité de siéger. Sur la demande des parties, cette chambre statuera. A défaut de cette demande, la Cour siégera avec le nombre de juges prévu à l'article 25. Dans tous les cas, les juges sont assistés de quatre assesseurs techniques siégeant à leurs côtés avec voix consultative et assurant une juste représentation des intérêts en cause.

Si l'une seulement des parties a un de ses ressortissants siégeant comme juge dans la chambre prévue à l'alinéa précédent, le Président priera un autre juge de céder sa place à un juge choisi par l'autre partie, en conformité de l'article 31.

Les assesseurs techniques sont choisis dans chaque cas spécial d'après les règles de procédure visées à l'article 30, sur une liste « d'assesseurs pour litiges de travail », composée de noms présentés à raison de deux par chaque membre de la Société des Nations et d'un nombre égal présenté par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Le Conseil désignera par moitié des représentants des travailleurs et par moitié des représentants des patrons pris sur la liste prévue à l'article 412 du Traité de Versailles et les articles correspondants des autres traités de paix.

Dans les affaires concernant le Travail, le Bureau International aura la faculté de fournir à la Cour tous les renseignements nécessaires et, à cet effet, le Directeur de ce Bureau recevra communication de toutes les pièces de procédure présentées par écrit.

Article 27. — Pour les affaires concernant le transit et les communications, et spécialement pour les affaires visées dans la partie XII (ports, voies d'eau, voies ferrées) du Traité de Versailles et les parties correspondantes des autres Traités de Paix, la Cour statuera dans les conditions ci-après :

La Cour constituera pour chaque période de trois années une chambre spéciale composée de cinq juges désignés en tenant compte autant que possible des prescriptions de l'article 9. Deux juges seront, en outre, désignés pour remplacer celui des juges qui se trouverait dans l'impossibilité de siéger. Sur la demande des parties, cette chambre statuera. A défaut de cette demande, la Cour siégera avec le nombre

de juges prévu à l'article 25. Si les parties le désirent, ou si la Cour le décide, les juges seront assistés de quatre assesseurs techniques siégeant à leurs côtés avec voix consultative.

Si l'une seulement des parties a un de ses ressortissants siégeant comme juge dans la Chambre prévue à l'alinéa précédent, le Président priera un autre juge de céder sa place à un juge choisi par l'autre partie, en conformité de l'article 31.

Les assesseurs techniques seront choisis dans chaque cas spécial d'après les règles de procédure visées à l'article 30, sur une liste « d'Assesseurs pour litiges de transit et de communications », composée de noms présentés à raison de deux par chaque membre de la Société des Nations.

Article 28. — Les chambres spéciales prévues aux articles 26 et 27 peuvent, avec le consentement des parties en cause, siéger ailleurs qu'à la Haye.

Article 29. — En vue de la prompt expédition des affaires, la Cour compose annuellement une chambre de trois juges, appelée à statuer en procédure sommaire, lorsque les parties le demandent.

Article 30. — La Cour détermine par un règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. Elle règle notamment la procédure sommaire.

Article 31. — Les juges de la nationalité de chacune des parties en cause conservent le droit de siéger dans l'affaire dont la Cour est saisie.

Si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une seule des parties, l'autre partie peut désigner pour siéger un juge suppléant s'il s'en trouve un de sa nationalité. S'il n'en existe pas, elle peut choisir un juge, pris de préférence parmi les personnes qui ont été l'objet d'une présentation en conformité des articles 4 et 5.

Si la Cour ne compte sur le siège aucun juge de la nationalité des parties, chacune de ces parties peut procéder à la désignation ou au choix d'un juge de la même manière qu'au paragraphe précédent.

Lorsque plusieurs parties font cause commune, elles ne comptent pour l'application des dispositions qui précèdent que pour une seule. En cas de doute, la Cour décide.

Les juges désignés ou choisis, comme il est dit aux paragraphes 2 et 3 du présent article, doivent satisfaire aux prescriptions des articles 2, 16, 17, 20, 24 du présent acte. Ils statuent sur un pied d'égalité avec leurs collègues.

Article 32. — Les juges titulaires reçoivent une indemnité annuelle à fixer par l'Assemblée de la Société des Nations sur la proposition du

Conseil. Cette indemnité ne peut être diminuée pendant la durée des fonctions du juge.

Le Président reçoit une indemnité spéciale déterminée de la même manière pour la durée de ses fonctions.

Le Vice-Président, les juges et les juges suppléants reçoivent dans l'exercice de leurs fonctions une indemnité à fixer de la même manière.

Les juges titulaires et suppléants qui ne résident pas au siège de la Cour reçoivent le remboursement des frais de voyages nécessités par l'accomplissement de leurs fonctions.

Les indemnités dues aux juges désignés ou choisis conformément à l'article 31 sont réglées de la même manière.

Le traitement du Greffier est fixé par le Conseil sur la proposition de la Cour.

L'Assemblée de la Société des Nations, sur la proposition du Conseil, adoptera un règlement spécial fixant les conditions sous lesquelles des pensions seront allouées au personnel de la Cour.

Article 33. — Les frais de la Cour sont supportés par la Société des Nations de la manière que l'Assemblée décide sur la proposition du Conseil.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie

de Paris,

APPEL.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu, le président de la thèse,

F. LARNAUDE.

BIBLIOGRAPHIE

- Balch.** — L'Evolution de l'arbitrage international (*Revue de Droit international*, 1908, pp. 261 et s. et 362 et s.).
- Barclay.** — *Arbitrage et relations internationales après la paix* (traduction Furby, Paris 1918).
- Calvo.** — *Le Droit international théorique et pratique* (5^e éd. Paris 1896).
- Clarke.** — A permanent tribunal of international arbitration its necessity and value. (*American journal of international law*, 1907, p. 342).
- Descamps.** — *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international* (Bruxelles 1896).
- Giulio Diena.** — L'organisation d'une Cour permanente de justice internationale. (*Le Drapeau Bleu* n° 16/17, Paris 1921).
- Dumas.** — *Les sanctions de l'arbitrage international* (Paris 1905).
- Fiore.** — *Le Droit international codifié* (traduction Antoine, Paris 1911)
- Hall.** — *International law* (Oxford 1895)
- Hyll.** — The permanent court of international justice (*American journal of international law*. 1920, p. 387).
- La Fontaine.** — *Pasicrisie internationale* (Berne 1902).
- Lammasch.** — Der internationale Schiedsgerichtshof im Haag (*Allgemeine Oesterreichische gerichtszeitung*. Vienne 1911).
- de Lapradelle et Politis.** — *Recueil des arbitrages internationaux* (Paris, 1905).
- Larnaude.** — *La Société des Nations* (Conf. à l'Ecole supérieure de guerre. Paris 1920).
- Lawrence.** — *Les principes du droit international* (traduction Dumas et de Lapradelle. Oxford 1920).
- Maxime Leroy.** — *La Société des Nations* (Paris 1917).
- Von Liszt.** — *Das Völkerrecht* (Berlin 1911).
- Lorimer.** — *Principes de droit international* (traduction Nys. Bruxelles et Paris 1885).
- Mérignhac.** — *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*. (Paris 1895).
- *La Conférence internationale de la Paix* (Paris 1900).
- *La 2^e conférence de la Paix* (Paris 1908).
- J. B. Moore.** — *A digest of international law* (Washington 1906).

- Nys.** — L'arbitrage (*Revue de Droit international*, 1906. p. 5).
- Ralston.** — *International arbitral law and procedure* (Boston 1910).
- Renault.** — Les deux conférences de la paix (Paris 1908).
- Selle.** — *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix* (Paris, 1919).
- *La Cour de justice internationale* (articles parus en 1920 dans l'« *Action Nationale* »).
- Schücking.** — L'organisation internationale (*Revue générale de Droit international public* 1908 p. 5 et s.).
- *The international union of the Hague conferences* (traduction anglaise Fenwick. Oxford 1918).
- J. B. Scott.** — The proposed court of arbitral justice (*American Journal of international law*. 1908 p. 772.)
- *American addresses at the second Hague peace Conference* (Boston 1910).
- The evolution of a permanent international judiciary (*American Journal of international law*. 1912. p. 316).
- *Une Cour de justice internationale* (New-York 1918).
- A permanent court of international justice (*American Journal of international law*. 1920, p. 581).
- *The project of a permanent Court of international justice and resolutions of the advisory Committee of jurists* (Washington 1920).
- The permanent Court of international justice (*American Journal of international Law*, 1921, p. 260).
- Tchéou-Wéi.** — *Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale* (Genève 1917).
- Wehberg.** — *The problem of an international Court of justice* (traduction anglaise Fenwick. Oxford 1918).
- Westlake.** — *International Law*. (Cambridge 1904).
- Projets** élaborés pour l'application de l'art. 14 du Pacte de la Société des Nations (et notamment projets danois, néerlandais, suédois, norvégien, suédo-dano-norvégien, des « cinq puissances neutres », de l'Union juridique internationale).

DOCUMENTS OFFICIELS

Publications du ministère des Affaires Etrangères.

Livre jaune de la 1^{re} Conférence de la Paix. Documents diplomatiques. (Paris 1900).

Livre jaune de la 2^e Conférence de la Paix. Documents diplomatiques (Paris 1908).

Publications de la 1^{re} Conférence de la Paix (1^{re} éd. la Haye 1899, 2^e éd. la Haye 1907).

Publications de la 2^e Conférence de la Paix. Actes et documents. (La Haye 1907).

Procès-Verbaux du Comité consultatif de juristes réuni à la Haye en 1920 (la Haye 1920).

Documents de la Société des Nations (documents de l'Assemblée, comptes rendus des séances, Procès-verbaux des commissions, Rapports, etc...).

Message du Conseil Fédéral suisse à l'Assemblée fédérale concernant l'attitude de la Suisse à l'égard de la Résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 13 décembre 1920 relative à l'établissement d'une Cour de justice internationale (Berné, *Feuille Fédérale* du 9 mars 1921).

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos	7
INTRODUCTION	9
1° Evolution de l'idée et de la pratique du règlement juridique des conflits internationaux jusqu'à 1914.....	9
2° Le milieu nouveau créé depuis la guerre. Elaboration du statut de la Cour	19
3° Caractères généraux de la Cour.....	26
CHAPITRE PREMIER. — Composition générale de la Cour. ..	31
a) Nombre des juges. Les juges suppléants.....	31
b) La nationalité des juges et le principe de l'égalité des Etats	34
c) Représentation des divers systèmes juridiques du monde.	50
d) Nomination des juges.....	54
1° Présentation des candidats.....	54
2° Election des juges	62
e) Durée du mandat et mode de combler les vacances	66
CHAPITRE II. — Organisation interne de la Cour	71
a) Situation des juges.....	71
1° Incompatibilités	71
2° Traitements	77
3° Inamovibilité des juges au cours de leur mandat .	80
4° Immunités.....	83
b) Constitution de la Cour.....	85
1° Le Président et le Vice-Président.....	85
2° Le Greffier	86
3° Conditions dans lesquelles doit fonctionner la Cour.	87
4° Règlement d'organisation.....	91
5° Frais généraux de la Cour	92
6° Serment des juges	93

c) Droit de récusation et présence sur le siège de juges nationaux des parties.....	93
1° Droit de récusation.....	93
2° Présence sur le siège de juges nationaux des parties.....	99
d) Permanence et siège de la Cour. Résidence des juges....	108
CHAPITRE III. — Modalités prévues dans la Constitution de la Cour	115
a) Constitution de la Cour en matière technique	115
b) Constitution de la Cour en matière de procédure sommaire	124
c) Constitution de la Cour en matière consultative.....	128
CONCLUSION	131
Annexes	137
Bibliographie	145
Table des matières.....	148
Table alphabétique.....	151

TABLE ALPHABÉTIQUE

- Abstention, pp. 94, 97 et s.
Adalci, pp. 22, 23.
Allamira, p. 22.
Arbitrage (Cour d'), pp. 13 et s., 27.
Assesseurs, pp. 118 et s.
Austrégalle (justice), p. 11.
Bacon (Robert), p. 18.
Barbosa (Ruy), p. 41.
Bons offices, p. 9.
Bourgeois (Léon), p. 19, 23, 27.
Calvô, pp. 11, 14.
Candidats (présentation des), pp. 54 et s.
Chambres spéciales, pp. 115 et s.
Choate, pp. 41, 51.
Comité consultatif de La Haye, p. 22.
Commission médiatrice, p. 65.
Commissions mixtes, p. 13.
Compétence, pp. 22, 23, 24, 131.
Conférence de La Haye (1^{re}), pp. 14 et s.
Conférence de La Haye (2^e), pp. 16 et s.
Consultative (matière), pp. 125 et 126, 128 et s.
Date des sessions, pp. 111 et 112.
Délégation (V. Procédure sommaire).
Descamps, pp. 22, 26, 43, 50 et 51, 55, 68.
Destitution des juges, pp. 80 et s.
Divers systèmes juridiques (représentation des), pp. 50 et s., 68.
Doherty, p. 23.
Durée du mandat, pp. 66 et s.
Égalité des États (principe de l'), p. 34 et s.
Élection des juges, pp. 62 et s.

- Election du Président, pp. 85 et 86.
- Elections partielles, pp. 62, 67 et s.
- Enquête examen, p. 20.
- Fernandes*, pp. 22, 23, 100.
- Frais de la Cour, pp. 92 et 93.
- Fromageot*, p. 23.
- Geouffre de Lapradelle* (V. Lapradelle)
- Greffier, pp. 86 et 87.
- Hagerup*, pp. 22, 23, 64, 69, 76, 91, 107, 122, 129 et 130.
- Huber* (Max), p. 23.
- Hurst* (Cecil), p. 23.
- Immunités, pp. 83 et 84.
- Inamovibilité, pp. 80 et s.
- Incompatibilités, pp. 71 et s.
- Indemnités (V. Traitements).
- Jay* (traité), p. 12.
- Hnox* (Philander), p. 18.
- Lapradelle* (Geouffre de), pp. 12, 13, 22, 33, 51, 55, 74, 79, 86 et 87, 104 et 105, 129.
- Larnaude*, pp. 20, 22.
- Law-lords, p. 76.
- Limite d'âge, pp. 82 et 83.
- Loder*, pp. 22, 23, 51.
- Mandat (V. Durée).
- Médiation, p. 9.
- Nationalité des candidats, pp. 61 et 62.
- Nationalité des juges, pp. 34 et s.
- Nationaux des parties (juges), pp. 99 et s., 119, 126.
- Nombre des candidats, pp. 61 et 62, 70.
- Nombre des juges, pp. 31, 32.
- Nomination des juges, pp. 54 et s.
- Permanence, pp. 27, 28, 108 et s.
- Phillimore* (Lord), pp. 22, 33, 72, 78.
- Plenum de la Cour, pp. 87 et s.
- Politis*, pp. 12, 13, 23.
- Présentation (V. Candidats).
- Président, pp. 85 et 86, 105 et 106.
- Prises (Cour des), pp. 17, 37, 40, 68.
- Procédure sommaire, pp. 124 et s.
- Quorum, pp. 34, 89 et 90, 106 et 107.
- Récusation, pp. 93 et s.
- Règlement d'organisation, pp. 91 et 92.
- Règlement Pacifique des conflits internationaux (Convention pour le), p. 14.

- Renault* (Louis), pp. 29, 62, 103, 109.
Résidence des juges, pp. 112 et s.
Ricci-Busatti, pp. 22, 23, 33, 44, 45, 60, 110.
Root (Elihu), pp. 18, 22, 36, 45, 51, 59, 68, 72, 86.
Scoll (J.-B.), pp. 41, 42, 72, 86, 119, 125.
Serment des juges, p. 93.
Sessions, pp. 110 et s.
Siège de la Cour, pp. 109 et s.
Suppléants (juges), pp. 32 et s., 90.
Tableau, p. 90.
Technique (matière), pp. 115 et s.
Traitements, pp. 77 et s.
Transit, pp. 120 et s.
Travail, pp. 115 et s.
Union juridique internationale, p. 21, 22.
Vacances (mode de combler les), p. 67 et s.
Vice-Président, pp. 85 et 86.
Wehberg, p. 72.



